

O CADASTRO E A PROPRIEDADE RÚSTICA EM PORTUGAL



Rodrigo Sarmento de Beires

Com a colaboração de

João Gama Amaral

Paula Ribeiro



BEIRES, Rodrigo Sarmiento de Engenheiro civil em planeamento territorial (FEUP), nasceu no Porto em 1952. Ingressa na Comissão de Planeamento da Região do Norte para a criação dos GAT's e lidera a Associação de Municípios da Terra Quente Trasmontana.

Foi, depois, Presidente da Nor-Risco – Capital de Risco, SA e administrador da European Venture Capital Association. Regressa como vice-presidente à CCRN, coordenando a OID do Vale Ave e a cooperação com a Galiza. Lança a SPIDOURO, SA onde impulsiona os Comboios Históricos, a Candidatura do Douro a Património Mundial, a Lavradores de Feitoria entre muitos outros projectos. A partir de 2003, como consultor colabora com a API e assessora vários governos na promoção do investimento florestal, lançando a Bosque – Inovação e Desenvolvimento Florestal, SA, que lidera.

AMARAL, João Gama João Gama Amaral, engenheiro florestal com pós-graduação em recursos florestais (UTAD), nasceu em Vila Real em 1960. Iniciou a actividade profissional na CM de Vila Flor, seguindo-se os serviços da DRATM e da DGRF. Em 1988 passou ao sector privado, na Silvigest – Gestão Florestal, SA, coordenando as zonas de Trás os Montes e Norte Litoral, assumindo em 1991 o gabinete técnico na A. Mota & Filhos. Lda. Integra pouco depois os primeiros corpos sociais da AFNCP (actual FORESTIS). Em 1993 constituiu a Bosque, Lda, desenvolvendo actividade naquelas região, nas Beiras e Alentejo. No mesmo ano torna-se consultor do Secretariado de Baldios de TMAD e em 2002 da BALADI, Federação Nacional dos Baldios. Desde 2003 é consultor da Floponor, SA, sendo administrador e accionista da Bosque, SA.

RIBEIRO, Paula Paula Cristina Silva Ribeiro, 30 anos, natural de Santo Tirso é Geógrafa e Mestre em Sistemas de Informação Geográfica e Ordenamento do Território pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Presentemente trabalha na empresa Gevapa, Lda. ligada à reabilitação urbana e colabora com a empresa Bosque, SA na área dos fundos de investimento florestal. Colabora em projectos na área do ordenamento do território e da avaliação de políticas públicas.



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1
1099-081 Lisboa
Telf: 21 00 15 800
ffms@ffms.pt

© Fundação Francisco Manuel dos Santos e Rodrigo Sarmiento de Beires
Março de 2013

Director de Publicações: António Araújo

Título: O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal

Autores: Rodrigo Sarmiento de Beires
João Gama Amaral
Paula Ribeiro

Revisão do texto: Hélder Guégués

Design: Inês Sena
Paginação: Guidesign

Impressão e acabamentos: Guide – Artes Gráficas, Lda.

ISBN: 978-989-8424-71-6
Dep. Legal: ??????/13

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade do autor e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada ao autor e editor.

O CADASTRO E A PROPRIEDADE RÚSTICA EM PORTUGAL

Rodrigo Sarmiento de Beires

com a colaboração de
João Gama Amaral e Paula Ribeiro

É um privilégio acompanhar de perto o processo em que uma excelente ideia se concretiza e culmina num excelente resultado.

No decurso de uma reunião do Conselho de Curadores da Fundação Francisco Manuel dos Santos, os professores Luís Valente de Oliveira e Raul Miguel Rosado Fernandes – duas personalidades que sempre pensaram, cada uma à sua maneira, a *terra portuguesa* – consideraram que um dos problemas nacionais que mais urgentemente carecia ser estudado era a ausência de um cadastro do nosso território.

Fizeram-no com argumentos tão convincentes e impressionantes que todos os curadores da Fundação ficaram inteiramente persuadidos de que haveria, de facto, que realizar com premência um trabalho neste domínio. Por seu turno, o Conselho de Administração da Fundação, presidido pelo Professor António Barreto, acolheu de imediato, e com grande entusiasmo, a ideia, a excelente ideia, de promover a elaboração de um estudo sobre o cadastro em Portugal – ou, talvez melhor, sobre a falta dele, e as consequências que dessa omissão advêm.

Da leitura deste livro percebemos que, na verdade, Portugal permanece *terra incognita*, para usar um termo antigo. Ora, um país que nem sequer se conhece dificilmente pode desenvolver-se, ou desenvolver-se de forma ordenada e harmoniosa. Pura e simplesmente, porque se ignora a si mesmo, desconhece o seu perfil, não sabe que potencialidades tem ou que debilidades o afectam.

No prefácio que gentilmente redigiu para esta obra, o Professor Luís Valente de Oliveira faz, como sempre, um diagnóstico clarividente: «A questão do cadastro da propriedade é um assunto complexo. Há algumas décadas tentou-se começar a fazê-lo, avançando do sul para o norte dando prioridade à área do macrofúndio. Os métodos então usados eram dispendiosos e morosos. Por isso, coberto cerca de um terço do País, faltou ânimo – leia-se o dinheiro e o tempo – para avançar para a parte mais difícil que é a do minifúndio em zonas de relevo acentuado. E, todavia, é nessa parte do território que os problemas ligados ao cadastro são mais ingentes.»

Vivemos cada vez mais em cidades, em cidades grandes do litoral: 74% da população aglomera-se, por vezes em condições precárias e sem qualidade

de vida, em apenas 2,4% do território. No mais, Portugal, ao contrário do que tantas vezes julgamos, permanece um país quase totalmente rústico, em 94% da sua área. “Rústico” mas não “rural” – no sentido em que só uma parte dessa terra é efectivamente aproveitada para fins agro-silvo-pastoris. Cerca de 23% do Portugal rústico é composto por matos e incultos. Naturalmente, seria utópico, e até indesejável, propor que a terra, toda ela, a 100%, fosse explorada para finalidades agrícolas, silvícolas ou pastoris. Em todo o caso, ficamos perplexos quando sabemos, através deste livro, que quase um quarto do nosso país – talvez 20%, para sermos mais precisos – é constituído por terras incultas, boa parte delas sem dono conhecido. E estas últimas serão, por isso, na maior parte dos casos, património do Estado, nos termos do Código Civil. A Administração onera-nos com imposições fiscais e obrigações de toda a ordem, mas não só não cuida do que é seu como nem sequer se preocupa em saber o que lhe pertence!

O facto de Portugal – à semelhança de outros países da Europa, reconheça-se – não possuir um cadastro predial actualizado permite a ocorrência de situações como esta: não sabemos a quem pertence 20% do nosso país. Em face destes números, a realização de um cadastro predial impõe-se como uma infosismável evidência – e como uma inadiável urgência.

Destituída de fins lucrativos e sem auferir um cêntimo que seja de dinheiros públicos, a Fundação Francisco Manuel dos Santos tem como objectivo prioritário contribuir para o conhecimento da realidade portuguesa. É a essa luz que deve ser compreendido o presente livro. De facto, além de nos conhecermos como sociedade, como um aglomerado de indivíduos, temos a obrigação de saber em que espaço vivemos. É essencial que, a par da informação sobre a realidade social, saibamos algo mais sobre a terra que efemeramente habitamos mas que efectivamente não conhecemos. Portugal não se conhece e, mais do que isso, os portugueses não estão conscientes desta ignorância colectiva. Só muito poucos estarão conscientes das reais proporções da nossa *terra incognita*. Não só nos desconhecemos: ignoramos até que nos desconhecemos. Daí a extrema utilidade deste livro, que vem revelar a enorme dimensão da nossa ignorância. Só por isso, já valeria a pena ter sido escrito e publicado.

No entanto, o livro vai mais longe: aponta caminhos e propõe soluções concretas – sublinho: soluções concretas – para que se proceda, de uma vez por todas, ao cadastro da propriedade rústica em Portugal. Algumas das propostas poderão ser demasiado ousadas, mas o Autor teve a preocupação de avançar soluções práticas e exequíveis. Nem tudo o que aqui se escreve será consensual – o que sempre representa uma virtude, não um defeito.

Enquanto Director de Publicações da Fundação Francisco Manuel dos Santos, bem como membro do seu Conselho de Curadores, é com o maior

regozijo que escrevo estas linhas. Elas servem de pórtico para entrarmos num país ignorado, Portugal. Um país que é o nosso mas que teimamos em não conhecer. Espera-se que esta publicação seja um contributo para combater tal ignorância. Deseja-se que o presente livro permita despertar a consciência cívica para a importância fulcral de possuímos um cadastro actualizado e credível do país – do país real, da terra palpável, não do Portugal imaginado que a ninguém serve e que todos os anos se desertifica um pouco mais ou é devorado por incêndios nas matas e nas florestas. Após a leitura deste livro, há uma conclusão que impõe: a ausência de um cadastro da propriedade é uma das causas fundamentais do nosso atraso.

Permito-me, por isso, saudar o Autor, bem como os seus colaboradores, por nos terem oferecido um retrato – um retrato surpreendente – do Portugal que reclama ser conhecido. E, mais ainda, por terem proposto medidas, medidas concretas e precisas, para combater um estado geral de ignorância – e de inconsciência – que nos empobrece a cada dia que passa.

António Araújo

Prefácio

A questão do cadastro da propriedade é um assunto complexo

Há algumas décadas tentou-se começar a fazê-lo, avançando do sul para o norte dando prioridade à área do macrofúndio. Os métodos então usados eram dispendiosos e morosos. Por isso, coberto cerca de um terço do País, faltou ânimo – leia-se o dinheiro e o tempo – para avançar para a parte mais difícil que é a do minifúndio em zonas de relevo acentuado.

E, todavia, é nessa parte do território que os problemas ligados ao cadastro são mais ingentes. Todas as operações ligadas ao ordenamento do território estão dependentes de um conhecimento rigoroso da delimitação das propriedades: o planeamento, o loteamento, as transacções...

Mas também o estão o ordenamento e a exploração florestal, mormente em regiões onde as matas são muito fraccionadas e onde se pode contemplar, como solução, a dissociação entre a propriedade e a sua exploração, uma vez que não há meios financeiros nem outros tipos de disponibilidade que se revelem necessários para fazer emparcelamentos. Quando se fala em exploração florestal, compreende-se que elas estejam ligadas à conservação e à preservação dos recursos naturais, nomeadamente a protecção contra incêndios.

Todas as questões fiscais respeitantes à propriedade fundiária e à sua transmissão repousam na correcção da delimitação dos terrenos. Na sua ausência, podem ser cometidos lapsos ou injustiças que, obviamente se impõe evitar.

Os domínios da nossa vida colectiva que dependem de um conhecimento rigoroso dos limites fundiários são numerosos e variados. Mas a ambição de levar a cabo um cadastro digno de confiança esbarravam sempre na falta de dinheiro e de tempo.

A tecnologia foi evoluindo. Nós hoje dispomos de meios que nos permitem fazer o cadastro com precisão adequada aos fins que se tem em vista, fazendo, eventualmente, um aprofundamento do rigor nas áreas que o exijam ou quando os propósitos dos levantamentos o reclamem.

O Eng.º Rodrigo Sarmiento de Beires vem-se ocupando há uns anos das questões relacionadas com a gestão das florestas, tendo-se confrontado naturalmente com o problema do cadastro. Foi reflectindo sobre o assunto, tendo

ideias concretas acerca da forma prática de avançar, conseguindo resultados rápidos e, ao mesmo tempo, económicos.

Fui-lhe ouvindo as sugestões que me pareceram praticáveis e cheias de bom senso.

Por isso, quando, no Conselho de Curadores da Fundação Francisco Manuel dos Santos, se estava a fazer o exercício recorrente de inventariar o muito que há para fazer em Portugal para o tornar um país desenvolvido, sugeri que se pedisse ao Eng.º Sarmento de Beires para verter por escrito as suas ideias acerca de como levar a bom termo o cadastro da propriedade fundiária para responder a todas as necessidades que acima apontei. É o resultado desse pedido que agora se publica.

Luís Valente de Oliveira

ÍNDICE

O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal

18	Lista de acrónimos e siglas
21	Nota prévia
	Capítulo 1
23	O Cadastro Predial – Do Território e Prédios ao Cadastro
23	A. O território – Uma malha de prédios rústicos e urbanos
23	A.1. O território – uma imensidão rústica arroteada pelo esforço humano
26	A.2. Os prédios – pedaços do território retalhado
31	B. O Cadastro – O que é e para que serve?
32	B.1. O que é o Cadastro Predial?
34	B.2. O enquadramento da execução do Cadastro
35	B.3. O Cadastro informatizado e com georreferenciação dos prédios
36	B.4. Para que serve o Cadastro?
38	B.5. O Cadastro interessa ao Estado... para saber quais as suas terras
38	C. Registo Predial e Matriz das Finanças
40	C.1. A descrição predial e a conservatória do registo predial
44	C.2. As matrizes prediais das Finanças e a caderneta predial
51	C.3. Demarcação e delimitação dos prédios fundamentais para o Cadastro
53	D. O Cadastro – Instrumento Base de uma Nova Política Fiscal
	Capítulo 2
57	Preceitos Primordiais – Domínio Público e Terras sem Dono Conhecido
57	A. Preceitos constitucionais e rede do domínio público
57	A.1. Os preceitos constitucionais referentes ao território
58	A.2. A rede territorial do domínio público
60	A.3. As zonas de propriedade privada – o reverso do domínio público
61	A.4. A malha cadastral das zonas de propriedade registável
63	A.5. Alguns números sobre o domínio público e privado
67	B. O Código Civil, a posse e a base legal dos prédios rústicos
67	B.1. Da posse e da propriedade – os conceitos no Código Civil
68	B.2. Os preceitos gerais do Código Civil sobre a posse e a propriedade
72	B.3. Determinações sobre os prédios rústicos no Código Civil

74	B.4. As águas e a delimitação do domínio público hídrico
79	B.5. Os baldios e omissos à matriz e ao registo e outras áreas
82	B.6. Identificar as terras sem dono – uma responsabilidade do Estado
85	B.7. A reserva de terras disponíveis do Estado
86	C. O Cadastro como instrumento de gestão territorial

Capítulo 3

89	O Território – O seu uso e a Propriedade Rústica
90	A. A História do território rústico e sua população
90	A.1. Uma breve visão geográfica e histórica do território
92	A.2. Momentos marcantes da estrutura fundiária e da propriedade
98	A.3. A posse de terra através dos tempos
101	A.4. O povoamento e a população rural no território
104	B. A ocupação do território e o uso actual das terras
105	B.1. O urbano e o rural – ou o solo artificializado e o rústico
107	B.2. O território dividido em prédios e domínio público
110	B.3. Na exploração agrícola ou fora dela
116	B.4. As duas agriculturas – a especializada e a de sustentação
119	B.5. A ocupação agrícola e florestal e sua propriedade
123	B.6. O abandono – o entendimento e posição da Administração
126	C. O mercado da propriedade rústica
126	C.1. O mercado fundiário – breves notas
128	C.2. Alguns dados sobre o mercado da propriedade rústica
133	C.3. A necessidade de encarar a gestão passiva

Capítulo 4

135	O Cadastro Predial e o Anterior Cadastro Geométrico
135	A. Da origem ao cadastro predial dos nossos dias
135	A.1. Das primeiras cartas ao Cadastro Geométrico – um século
140	A.2. Das matrizes e registo predial ao Cadastro Geométrico
146	A.3. O Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica – em metade do país
153	A.4. A base referencial do território – a Carta Militar 1/25.000
155	B. E na Europa? O cadastro e os sistemas de informação.
155	B.1. A evolução geral do conceito de cadastro na Europa
156	B.2. A situação do Cadastro Predial nos outros países da Europa
158	B.3. O Cadastro em Espanha e suas aplicações
159	B.4. As tecnologias de informação e comunicação – os SIG e a Internet

162	C. O Cadastro Predial
162	C.1. O que é o Cadastro Predial
163	C.2. As diferenças entre o velho CGPR e o novo Cadastro Predial
166	C.3. Entidades envolvidas e suas funções em termos de Cadastro Predial
170	C.4. As principais fases, componentes e conceitos do Cadastro Predial
173	C.5. As zonas onde o Cadastro Predial avançou e vai vigorar
174	C.6. A primeira abertura ao mercado de serviços cadastrais
176	D. O SINErGIC – O sistema nacional para o cadastro predial
177	D.1. A criação do sistema nacional para o Cadastro – O SINErGIC
178	D.2. O primeiro ensaio – o projecto-piloto do SINErGIC
181	D.3. As fases das operações de execução de Cadastro
185	D.4. A execução «especial» de Cadastro nas ZIF – um erro de <i>casting</i>
187	D.5. A plataforma informática do SINErGIC
188	D.6. Quanto custa e quanto vale o Cadastro Predial com o SINErGIC
191	D.7. Os benefícios e potencialidades do Cadastro Predial
193	E. Alguns casos de interesse para o cadastro
193	E.1. Alguns casos de municípios com SIG e Cadastro
196	E.2. O Parcelário Agrícola
200	E.3. O cadastro vitivinícola do Douro
201	E.4. Outros casos de informação geográfica não cadastral
201	F. Alterações ao Cadastro Predial – Para o Regime Definitivo
202	F.1. Algumas questões a que o regime definitivo deverá dar resposta
204	F.2. A delimitação das terras de domínio público
205	F.3. Uma fase preparatória para avaliar a informação predial
206	F.4. A questão da protecção dos dados
207	F.5. A revisão do conceito de retorno financeiro
208	F.6. Repensar o mercado dos serviços cadastrais
209	F.7. Os falsos entraves ao Cadastro e a opção política que urge
	Capítulo 5
211	A Concluir – Três Questões Fundamentais
211	1. O abandono das terras e Cadastro Predial – ensaio para uma solução
214	2. O emparcelamento ou os emparcelamentos
216	3. A questão fiscal dos prédios rústicos

	Capítulo 6
223	Uma Proposta Urgente – Para um Cadastro nos Nossos Dias
223	A. As novas opções do Governo para o cadastro e gestão rural
227	B. Recapitulando
231	C. Proposta para dinamizar a gestão fundiária e o cadastro
234	C.1. Prosseguir a execução do Cadastro Predial através do SINErGIC
236	C.2. Criar em rede municipal o Paineil da Gestão Fundiária (PAGEFU)
239	C.3. Conseguir a harmonização dos prédios com o registo predial
242	C.4. Dar corpo ao mercado e criar o «técnico oficial do território» (TOT)
244	C.5. Tornar o princípio «gestão rural ou pagador» base da posse da terra
247	C.6. Dinamizar o mercado fundiário e o uso e registo das terras
251	D. A fechar
	Capítulo 7
253	Anexos
253	A. Notas adicionais sobre as fases e conceitos do Cadastro Predial
256	B. Conservação do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica
257	Bibliografia
261	Sítios da Internet

ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

33	Figura 1 Perguntas mais frequentes sobre o cadastro
55	Quadro 1 Receitas fiscais e IMI dos prédios rústicos
64	Quadro 2 Domínio público e privado
66	Figura 2 Domínio público e zonas privadas
97	Figura 3 A evolução dos tipos de proprietários de herdades no concelho de Évora, 1700 a 1873
103	Quadro 3 Evolução da população activa (PA) rural e urbana no continente entre 1864 e 2001
113	Quadro 4 Os usos da terra entre 1999 e 2006
120	Quadro 5 Evolução do tipo de utilização da terra
131	Quadro 6 A estrutura fundiária e o mercado da terra
143	Quadro 7 Evolução dos prédios rústicos inscritos na matriz, de 1877 a 1910 e de 1936 a 1994
154	Figura 4 O cadastro geométrico
169	Figura 5 Parceiros estratégicos no SINErGIC
174	Figura 6 Evolução do cadastro geométrico e predial
183	Figura 7 Fases processuais para o cadastro predial
200	Figura 8 Parcelário – um exemplo – iE (identificação da exploração), P3 (limites da parcela) e iSIGP
233	Figura 9 Proposta para a gestão fundiária e o cadastro
250	Figura 10 Esquema dinamizador do investimento e da gestão rural

Lista de acrónimos e siglas

ACB Análise custo-benefício	EA Explorações Agrícolas (nos moldes do Recenseamento Agrícola INE)
ATA Autoridade Tributária e Aduaneira	EEA Agência Europeia do Ambiente
BDIG Base de Dados de Informação Geográfica	FEOGA Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
CE Comissão Europeia	FTD Fundo de Terras Rústicas Disponíveis do Estado
CGPR Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica	ICNF Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
CIMAC Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central	IEAP Infra-estrutura Espacial de Apoio ao Planeamento
CLC Corine Land Cover	IFAP Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP
CM Câmara Municipal	IFN Inventário Florestal Nacional
CNIG Centro Nacional de Informação Geográfica	IGeoE Instituto Geográfico do Exército
CNPD Comissão Nacional de Protecção de Dados	IGP Instituto Geográfico Português
COS Carta do Uso e Ocupação do Solo	IMI Imposto Municipal sobre os Imóveis
CP Cadastro Predial	IMT Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
DGCI Direcção-Geral dos Impostos	INAG Instituto da Água, IP
DGEG Direcção-Geral de Energia e Geologia	INE Instituto Nacional de Estatística, IP
DGF Direcção-Geral das Florestas	INESC Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores
DGP Direcção-Geral do Património	INGA Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
DGT Direcção-Geral do Território	IPCC Instituto Português de Cartografia e Cadastro
DGOTDU Direcção-Geral do Ordenamento de Território e Desenvolvimento Urbano	

IVV Instituto do Vinho e da Vinha, IP	SICAVIM Sistema de Informação Cadastral para os municípios de Vagos, Ílhavo e Mira
IRN Instituto dos Registos e Notariado, IP	SIG Sistemas de informação geográfica
LNEC Laboratório Nacional de Engenharia Civil	SINERGIC Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral
NIP Número de Identificação Predial	SIP Sistema de Informação Parcelar
NUT Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos	SIVD Sistema de Informação da Vinha da Região Demarcada do Douro
PAGEFU Painel da Gestão Fundiária e Uso do Solo	SNIG Sistema Nacional de Informação Geográfica
PDM Plano Director Municipal	SNIT Sistema Nacional de Informação Territorial
PMOT Plano Municipal de Ordenamento do Território	TIR Taxa interna de rentabilidade
PP Plano de pormenor	TOC Técnico oficial de contas
PU Plano de urbanização	TOT Técnico oficial do território
RAN Reserva Agrícola Nacional	UTM Universal Transverse Mercator
RCM Resolução do Conselho de Ministros	VAL Valor actualizado líquido
REN Redes Energéticas Nacionais, SGPS, SA	VPPT Valor de produção padrão total (das explorações agrícolas)
REN Reserva Ecológica Nacional	VPT Valor patrimonial total
REFER Rede Ferroviária Nacional, EPE	ZIF Zonas de Intervenção Florestal
RGA Recenseamento Geral da Agricultura	
RMMG Retribuição Mínima Mensal Garantida	
ROC Revisor oficial de contas	
SAU Superfície Agrícola Utilizada	

Nota prévia

Para compreender o nosso território rústico, não há nada como percorrê-lo de lés a lés. Mas é preciso ir pelas estradas antigas e pela sombra das veredas, pois pelas auto-estradas nada se vê senão uma imagem fugaz.

A cada curva se vislumbra como a mecanização agrícola ou as recentes plantações florestais vieram marcar uma nova geometria na paisagem ou, olhando mais em pormenor, como os homens desbravaram os matos que agora crescem de novo, encaminharam os enxurros ou secaram pauis, estendendo os panos das searas. E como foram sábias as sucessivas gerações do passado no seu esforço continuado! Apartaram as pedras do solo lavrado, construindo muros que ainda hoje amparam as terras e marcam o agro. Nas planuras e no ondeado do além e riba Tejo inventaram a consociação das pastagens com a criação de gado no montado ou criaram, mais a norte, as lavouras sob as fruteiras e olivais e as vinhas talhadas nas encostas de xisto.

Foram amanhando diariamente as terras, escolhendo e introduzindo as espécies vegetais, dos cereais às pastagens, dos hortícolas às fruteiras e outras culturas ou às árvores florestais, numa parceria esforçada com a Natureza, cujo lento resultado dá gosto ver no folhear das estações.

No último século, no entanto, a máquina roubou à paisagem a proporção humana, aplanando largas extensões, rasgando a terra, construindo enormes estruturas que mudaram a paisagem e os limites do prédio e da propriedade.

Esta é a base do cadastro. São os homens a fazer a terra e a marcar a sua propriedade com o uso que fazem dela e as marcas com que a delimitam. Depois vêm os instrumentos em que se apoia para caracterizar e identificar os prédios existentes em território nacional, que terá de associar ao registo, garante oficial da propriedade e dos direitos de cada um.

Este livro tenta, em duas centenas de páginas, dar uma visão geral da estrutura que marca a nossa propriedade rústica e das regras de uso e administração da terra (a que, no jargão actual, chamamos gestão fundiária). Mas, para compreender a propriedade rústica e o cadastro predial que a confirma, e para intuir as formas como ela pode evoluir com proveito de todos, é preciso perceber como os prédios rústicos foram sendo constituídos ao longo dos tempos e como se distribui o seu uso e a sua posse nos nossos dias, ficando com uma imagem do que fizemos e fazemos da terra que nos coube.

A isso juntamos um conjunto de informações que julgamos úteis para quem tem de gerir a propriedade rústica, desde os problemas do seu registo e da matriz aos preceitos do Código Civil, que é sempre útil lembrar.

Apresentamos depois o que foi e o que é o Cadastro Predial, bem como o novo sistema nacional que assegurará a sua boa execução, estendendo-o a todo o País.

Culminamos formulando um conjunto de propostas que, acreditamos, poderão contribuir para a criação de novos instrumentos, úteis para apoiar a gestão fundiária e para estimular o mercado fundiário, ao mesmo tempo que permitirão acelerar a execução do cadastro, favorecendo a utilidade da terra que todos queremos.

É para esse percurso que o convidamos, caro leitor, esperando que, ao folhear este livro, tenha um pouco do gosto e uns laivos das descobertas com que nós deparámos ao escrevê-lo para si.

Capítulo 1

O Cadastro Predial – Do Território e Prédios ao Cadastro

A. O território – Uma malha de prédios rústicos e urbanos

Olhemos o nosso território. É esse espaço todo, à sua volta, e o que fica para lá das ruas, montes e vales, do qual nos fomos aproveitando através dos tempos. Para isso nele fomos talhando parcelas à nossa dimensão humana, onde implantamos culturas e edificamos casas, aglomeradas em aldeias e cidades. É aí que o Cadastro vai servir para ajudar a interpretar e gerir essa malha de prédios rústicos e urbanos que fomos tecendo, tornando-se um instrumento de referência que todos podemos utilizar.

Esclareçamos, desde já, os menos familiarizados com a terminologia própria deste tema que o termo «prédio», que passamos a usar, deve aqui ser entendido no sentido de parcela de terreno apropriável, de natureza rústica ou de vocação urbana, e não com o outro conceito de «prédio» como edifício construído, hoje em dia comumente aplicado.

A.1. O território – uma imensidão rústica arroteada pelo esforço humano

O nosso território abrange os espaços por onde nos fomos espalhando e fixando ao longo dos séculos. Num território totalmente silvestre de início, quando éramos apenas recolectores, os nossos antepassados foram estendendo as suas leiras, lavouras e plantações, construindo aqui e ali casas em pequenos aglomerados que cresceram lentamente, dos quais apenas algumas poucas dezenas se foram expandindo formando cidades, num processo sempre de forte matriz rural, até meados do século XX. Assim foram os homens assumindo o domínio do território, que arrotearam com glebas e searas até à exaustão, só deixando mesmo à Natureza aqueles pedaços escondidos onde ela teima em ser mais forte do que eles!

E todo este processo, do silvestre intocado ao território totalmente controlado dos dias de hoje, foi afinal obra de apenas uma centena de gerações.

Um território quase totalmente rústico, mesmo que não nos pareça

Na sua enorme maioria, hoje em dia, o território é ainda rústico, embora já só silvestre ou «natural» em muito limitados redutos. Ao contrário do que à primeira vista poderíamos imaginar, perante o ambiente urbano em que quase todos vivemos, a realidade é essa.

A ocupação do território do continente português distribui-se por:

- cerca de 2% são espaços aquáticos dominados pela Natureza, das praias e rios com os seus estuários e albufeiras às zonas húmidas e áreas marginais;
- apenas 4% são espaços artificializados, edificados em aglomerados urbanos polarizados ou dispersos ou ocupados com vias de comunicação;
- os restantes 94%, ou seja, a quase totalidade do território (salvo esses 6%), são de território rústico ocupado pela agricultura ou por matos e florestas, repartindo-se em 36% de terras arroteadas para a agricultura com as suas culturas anuais ou permanentes para pastagens controladas; em 38% de matas e povoamentos florestais, em 22% de matos e incultos¹ e os restantes em árvores dispersas e áreas ardidadas (3%) e em improdutivos (1%).

¹ Ver dados e fundamentação nos quadros 2 e 4 do Domínio Público e dos Usos da Terra.

Como vemos, 94% do nosso território constitui o chamado território rústico, que pôde chamar-se «rural» enquanto durou a «civilização rural» que o moldou, mas hoje já perdeu quase todas as características dessa ruralidade.

Embora na realidade de hoje quase toda a população esteja já urbanizada, mesmo quando residente em pequenos aglomerados, persistirão ainda algumas poucas aldeias que subsistirão como «rurais» na sua essência e matriz, as quais serão da ordem das duas centenas nas 4050 freguesias do continente. Em tudo o mais o território é «rústico» de uso agrícola ou silvestre, mas já não se deveria designar propriamente como «rural», embora seja essa a designação legal².

² Sobre o conceito de espaço rústico e rural e sua diferenciação, ver Pardal, Sidónio – 2002.

Nessa imensidão territorial, nunca a nossa densidade populacional foi de molde a dominar e preencher todos os espaços, como acontece nos adensamentos urbanos. Essa extensão da intervenção humana no território, embora nunca tenha sido total, foi-se alargado com o crescimento da população, alcançando o máximo nos anos 50, reduzindo-se significativamente nas décadas seguintes, numa tendência regressiva e de abandono de terras agrícolas e florestais dispersas (e não só) que ainda prossegue.

Por isso, importa também diferenciar nesses terrenos rústicos a parte em que gerimos activamente os proveitos do potencial cíclico de renovação vegetal da Natureza, que cobrirá 75% destes, da outra parte de incultos ou abandonados ou naturais, onde contemplamos passivamente o que a Natureza nos oferece, que são os restantes 25% do território (conforme evidenciamos no Quadro 4 – Usos da Terra).

Uma população quase totalmente urbana

Essa dominância do universo agrissilvipastoril no território já não se verifica no que concerne à população, hoje cada vez mais urbana. A forte ligação à terra das gerações passadas alterou-se profundamente com a acelerada industrialização do século XX, que trouxe também uma cada vez mais intensa mecanização da agricultura, conjugando-se com os fortes fluxos migratórios de êxodo rural do terceiro quarto do século. Essa urbanização veio, depois, a ser reforçada com a terciarização das actividades económicas e a concentração industrial na periferia dos grandes centros (mais longe ainda da terra). Em relação às explorações agrícolas, traduziu-se também na empresarialização ou externalização de várias actividades agrícolas que contribuíram ainda para a redução das características rurais do sector.

Em resultado desta evolução, a população de residência urbana é hoje 75% do total³, que vive em 1,3% do território artificializado para ocupação urbana (*vide* Quadro 2 – Domínio Público e Privado).

E se, numa primeira fase, ou numa primeira geração, a ligação à terra permaneceu e trouxe até um forte crescimento urbano às nossas aldeias, na segunda geração, em que hoje já estamos, o afastamento da terra das populações originariamente rurais é cada vez maior, só a ela regressando pontualmente e já não com a regularidade sazonal ou anual de antes. Isso provoca a caducidade do uso de muitas das terras que herdámos e que os nossos pais e avós trabalharam, ou de cujos proveitos usufruíram, em rendas e produtos trazidos pelo labor desses esforçados agricultores.

Os prédios rústicos ainda lá estão, mas muitos deles já foram abandonados, ou só lá se vai esporadicamente, já que não compensa trabalhar a terra. Alguns desses terrenos, mais afastados da aldeia ou do monte, já nem sabemos bem onde são. Nem quase saberíamos que nos pertencem, não fora o Serviço de Finanças reportar, de vez em quando, uma lista com os artigos de matriz, atribuindo-lhe um valor quase ridículo e um imposto muito diminuto, que pagamos com gosto (por ser tão irrisório), confirmando a nossa posse.

Já não é assim quando nos esforçamos por valorizar a terra, investindo nela, mesmo quando já temos residência urbana. Aí, quase como que por castigo, o Fisco aperta, como se fora melhor que deixássemos a terra ao abandono.

São consequências da falta de revisão da política tributária da propriedade rústica, que se mantém quase com as mesmas regras da época em que o sector agrícola ocupava mais de metade da população activa. Foi esse mesma incongruência da tributação sobre as rendas e a propriedade rústica que esteve na origem do inconformismo que, há mais de dois séculos, fez nascer o Cadastro como instrumento fundamental para dar equidade aos impostos sobre a terra ou os rendimentos dela, como iremos ver mais adiante.

³ Para análise da diferenciação rural-urbana actual, seguimos, salvo indicação em contrário, as conclusões de Teresa Sá Marques no seu *Portugal na Transição do Século – Retractos de Dinâmicas Territoriais*, Edições Afrontamento, 2004, que vai à minúcia da freguesia. Para o rácio da população urbana, ver página 60.

O nosso território – uma paisagem feita por nós

Na verdade, o nosso território foi sendo, suave mas esforçadamente, moldado pelos nossos antepassados ao longo dos séculos. Mas, nas últimas décadas, tornou-se avassaladora a presença do Homem no território e o seu poder de transformação e organização do espaço em seu proveito.

Durante séculos, foi o braço humano que desmatou os matagais e drenou os pântanos, aplainando as terras para fazer as leiras e searas ou para adoçar as colinas. Foi ele que semeou cereais ou plantou árvores que passou a explorar, apartando e partindo pedras com que construiu muros de demarcação e suporte, com que construiu casas ou rompeu e calçou caminhos rurais e algumas, embora poucas, estradas. Com o imenso e acumulado labor de gerações e gerações das gentes do campo, enriquecida com as lições que ia aprendendo com a Natureza, foi moldando, quase afagando, as planuras e os vales e montes onde vivia, sem nunca daí se ausentar, salvo uns poucos mais audazes ou obrigados aos tributos das guerras ou do senhor. E com isso modelou a maior parte da nossa paisagem... da paisagem que ainda vemos nas fotografias antigas!

No último século, com a força da mecanização, a intervenção humana tornou-se mais agressiva e construtora, remodelando e artificializando a paisagem.

Os aglomerados urbanos expandiram-se enormemente, primeiro alastrando ao longo das vias, mas, nas últimas décadas, romperam-se as barreiras da urbe e espalharam-se as casas por todo o território: quase não há monte, vale ou planura onde não maculem a beleza da paisagem.

As novas vias de comunicação, com suas pontes, rasgaram os montes e cruzaram os vales. Os postes e linhas de alta tensão e, agora, as eólicas e os aceiros das matas marcaram a paisagem com uma geometria que lhes é estranha, apenas amenizada com uma miríade de novos lagos, se esquecermos os paredões das barragens e o que ficou submerso. A paisagem é outra em quase todo o lado.

Cresceu o espaço urbano e artificializado. E, no entanto, é muito maior o impacto dessa artificialização do que a sua efectiva ocupação de terras. O espaço artificializado – urbano, industrial e vias – é, ainda, apenas de 4% (*vide* Quadro 4 – Usos da Terra)

A.2. Os prédios – pedaços do território retalhado

Por via de todo este processo, gradual mas determinante, o território onde vivemos foi sendo quase totalmente apropriado por pessoas ou por entidades que sobre ele foram impondo o seu domínio, exercendo o poder da sua posse através da sujeição a rendas ou préstamos dos homens que localmente as laboravam.

As terras foram sendo repartidas e delimitadas em âmbitos variados, desde as glebas ou domínios comunitários das povoações pré-históricas, aos limites a grandes traços – marcados pelos rios, montes e principais marcos – que selaram as *villas* e concessões do Império Romano, que primeiro esquadrinhou o território para o colonizar, às demarcações usadas pelos nossos primeiros reis para compensarem com honras e doações os que os ajudaram na reconquista ou, depois, nos feitos vários necessários à expansão e administração do seu reino.

A partir do século XIX, quando a propriedade da terra se democratizou, essas propriedades, ou os próprios campos que lhes davam corpo, foram sendo divididas sucessivamente entre os herdeiros de cada geração.

Mais em pormenor, o arroteamento das terras para o seu melhor uso e cultivo foi desde sempre assegurado pelos homens que viviam junto delas e que, ao longo dos séculos, a foram retalhando em parcelas e terrenos maiores ou menores, que se foram adensando, criando uma malha de prédios rústicos que cobre, hoje, quase totalmente o território.

Para delimitar essas parcelas, usaram marcos de toda espécie – marcas em penedos, marcos ou montes de pedra ou de terra, valas abertas, taludes, fiadas de árvores, etc. –, definindo pouco a pouco aquilo a que, desde o século XIX, passámos a designar por «prédios», como parcelas de terra apropriadas pelo seu proprietário.

O que é um prédio nos termos da lei

A lei define o que é um «prédio», embora (como é bem mais frequente do que devia, em Portugal) haja várias definições estipuladas por leis diversas, como iremos ver⁴.

É o Código Civil, nossa base do direito civil, que o define logo na Parte Geral, no título que trata das Relações Jurídicas (no art.º 204, 1), ao determinar que «são coisas imóveis: os prédios rústicos e urbanos; as águas; as árvores, os arbustos e os frutos naturais, enquanto estiverem ligados ao solo; os direitos inerentes aos imóveis mencionados nas alíneas anteriores; as partes integrantes dos prédios rústicos e urbanos».

Logo a seguir, no número 2 do mesmo artigo, estipula que se entende «por *prédio rústico* uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica».

Continua dizendo que se entende «por *prédio urbano*, qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro».

E define ainda, no número 3, que «é parte integrante toda a coisa móvel ligada materialmente ao prédio com carácter de permanência».

⁴ Para a análise das diferentes definições legais de «prédio», bem como dos conceitos do espaço rústico ou rural, ver Sidónio Pardal – 2002, p. 31 e ss.

Ficou assim estipulado, para todos os efeitos legais e com bastante clareza, o que é um prédio rústico e um prédio urbano e quais são as partes que o integram.

Só há estas duas classificações nos termos do Código Civil, que determina os princípios que regulam estas matérias. Como é óbvio, são estes os princípios adoptados pelo Código de Registo Predial, que regula o registo da propriedade, não prevendo este que possam ser estabelecidas as referidas relações jurídicas sobre outros prédios que não os rústicos e urbanos.

Assim, nos termos do nosso enquadramento legal, ao contrário do que é frequentemente aceite, não existem *prédios mistos* como coisas imóveis por si, pois estes não nem têm a validade jurídica que o Código Civil atribui aos prédios rústicos e urbanos, cujos conceitos expressamente define. Os *prédios mistos* existem apenas para efeitos fiscais, resultando de outra definição e classificação, mantida pelo Código do IMI (Imposto Municipal sobre Imóveis) de 2003. E daquela inexistência como coisas imóveis resulta que os prédios mistos não podem ser registados como tal, mas apenas depois de identificados separadamente como os prédios rústicos e prédios urbanos que os compoñham.

Dando sequência à anterior legislação de tributação imobiliária, o actual Código do IMI, além de manter em vigor o conceito de «prédio misto» (que carece de fundamento nos termos da lei geral, definida pelos Código Civil) estabelece novos conceitos do que são os *prédios rústicos* e os *prédios urbanos*, embora apenas aplicáveis para efeitos fiscais, divergindo dos conceitos anterior e basilarmente instituídos pelo Código Civil, que o antecede em termos temporais, mas, essencialmente, em termos jurídicos.

A primeira desarmonia entre o registo e fisco

E, logo nos conceitos, começa a primeira das desarmonias entre o Fisco e Registo Predial. Como vamos ver, essas desarmonias são uma das maiores dificuldades à operacionalização do cadastro predial em Portugal.

A legislação tributária, para assegurar uma correcta e actualizada forma de avaliação dos imóveis, em lugar de acatar aquelas definições legais, criando uma classificação complementar para objectivos valorativos, entendeu estabelecer uma outra definição daquelas classes de prédios, não se percebendo com que base ou fundamento (porque não o refere).

Apesar da confusão de conceitos que tal possa originar, devemos referir também e analisar essas outras definições destes imóveis.

Assim, nos termos do artigo 2.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, ou IMI na sua conhecida sigla, estabelece-se, para efeitos fiscais, esta outra definição:

«Prédio é toda a fracção de território, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes com carácter de permanência, desde que faça parte do património de uma pessoa singular ou colectiva e, em circunstâncias normais, tenha valor económico, bem como as águas, plantações, edifícios ou construções nas circunstâncias anteriores, dotados de autonomia económica em relação ao terreno onde se encontrem implantados, embora situados numa fracção de território que constitua parte integrante de um património diverso ou não tenha natureza patrimonial⁵.»

Percebe-se que o objectivo desta definição alternativa é evitar a separação do prédio, propriamente dito, das outras coisas que se pretende que dele sejam parte integrante, como as «águas, plantações, edifícios ou construções» que, pelo Código Civil, constituem coisas autónomas registáveis enquanto tal.

É matéria e preocupação que embora possa ter fundamento, carece ainda de enquadramento que permita a solução jurídica dessa questão.

Efectivamente, convém saber que, em terras de culturas permanentes ou onde há árvores de porte impressivo, é ainda frequente no Portugal interior essas árvores estarem registadas como propriedade autónoma do terreno e as suas produções serem propriedade partilhada de várias pessoas, alternando nos anos a colheita das produções, o que aliás permitia o Código Civil. E por vezes são essas mesmas árvores e produções divididas anualmente entre os herdeiros. Embora seja uso que tende a extinguir-se, não se pense que é coisa passada. É uso que terá necessariamente de ser extinto, mais cedo ou mais tarde. Mas é também causa de muitas complicações burocráticas, como está bom de ver.

O caso das águas já é matéria mais complexa, que abordamos mais adiante no âmbito da análise do domínio público⁶.

Mas prossigamos. O Código do IMI estabelece de seguida que «são prédios rústicos os terrenos situados fora de um aglomerado urbano que não sejam de classificar como terrenos para construção, nos termos do n.º 3 do artigo 6, desde que: «Estejam afectos [...] ou tenham por destino uma utilização geradora de rendimentos agrícolas [...]; não tendo a afectação indicada, não se encontrem construídos ou disponham apenas de edifícios ou construções de carácter acessório, sem autonomia económica e de reduzido valor» (art.º 3-1). E continua dizendo que «são também prédios rústicos os terrenos situados dentro de um aglomerado urbano, desde que, por força de disposição legalmente aprovada, não possam ter utilização geradora de quaisquer rendimentos ou só possam ter utilização geradora de rendimentos agrícolas e estejam a ter, de facto, esta afectação».

Depois desta longa definição explicativa do que são os prédios rústicos, o Código do IMI (art.º 4) opta por reduzir a definição de prédios urbanos a um

⁵ O Código do IMI foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, que procedeu à reforma da tributação do património, aprovando no artigo 2.º o Código do IMI, que faz publicar como Anexo I do diploma, publicado no DR Série I-A, de 12 de Novembro, p. 7593 e seguintes, embora tenha vindo a sofrer algumas alterações pontuais posteriores.

⁶ A titularidade dos recursos hídricos é regida pela Lei n.º 54/2005, de 3 de Março.

conceito por mera exclusão. Estabelece, assim, no artigo 4.º que «*prédios urbanos* são todos aqueles que não devam ser classificados como *rústicos*». Daqui decorre que, para efeitos fiscais, passam a prédios urbanos todos aqueles de natureza rústica que deixaram de o ser por nele se ter edificado alguma construção com outra utilidade que não a da exploração directa e agrícola do solo.

Apenas para efeitos fiscais os prédios podem ainda ser considerados *prédios mistos* (art.º 5) «sempre que tenha partes rústica e urbana» e «nenhuma das partes puder ser classificada como principal» (art.ºs 4 e 5-1).

Como se vê, a complexa definição de prédios rústicos é tudo menos clara, em contraponto com a limpidez do Código Civil. Segundo a definição do Código do IMI, para destrinçar os prédios rústicos dos urbanos será necessário saber uma série de outros conceitos que são o do «perímetro do aglomerado urbano» (que diz serem *núcleos com um mínimo de 10 fogos servidos por arruamentos!*), «autonomia económica», quando é que temos uma «fonte de rendimentos», etc.

Bastaria talvez, mantendo os conceitos legais prevaletentes, estipular qualquer coisa como: «Aplica-se à avaliação dos prédios rústicos situados dentro dos aglomerados urbanos (ou naquelas condições) o processo de avaliação fiscal prescrito para os prédios urbanos», alteração que convinha fosse introduzida, nestes moldes ou de outra forma considerada mais ajustada. Evitar-se-ia assim que se instalasse esta confusão e desarmonia entre os conceitos do Fisco e do Registo, que tanto prejudicam o entendimento e a funcionalidade dos assuntos imobiliários e, em particular, do cadastro. Mas não foi assim que o legislador entendeu.

Quanto aos prédios mistos, confirmando a sua inexistência jurídica nos termos do Código Civil, também são incompletamente tratados pelo Código do IMI. Como vamos ver, este estipula a criação das Matrizes Prediais Rústicas e das Matrizes Prediais Urbana, para a inscrição destes tipos de prédios e dos seus atributos fiscais, mas não prevê a existência de nada do tipo de uma matriz predial mista.

Seja como for, são estes prédios rústicos e urbanos identificados pelo Serviço das Finanças que nos habituámos a considerar os «nossos» prédios, cuja lista analisamos e tratamos formalmente na transição da propriedade da terra entre gerações.

Gerir o território exige conhecer a malha de prédios

E assim, em prédios rústicos e urbanos (que não em prédios mistos), nos fomos apropriando das nossas terras, indiferentes às quezílias dos legisladores, cobrindo, quase exaustivamente, o nosso território terrestre. Na realidade, o

território e a paisagem não são mais do que essa malha de prédios rústicos e urbanos, geridos, em última análise, segundo a vontade e capacidade do seu dono, dentro das baias da lei ou do poder.

Dessas diferentes vontades, que vão evoluindo com o tempo, resultam as culturas e usos que lhes atribuímos e nasce o preço que damos pela sua compra ou o valor que queremos pela sua venda, permuta ou partilha.

Por isso, gerir o território em geral, ou mesmo apenas os prédios de cada um de nós, implica efectivamente conhecer bem a localização e os limites dos prédios, sabendo gerir e ajustar-se às vontades dos seus proprietários, sempre tão opinativos no que à terra e aos imóveis se refere.

Hoje, ainda assim, vamos dominando melhor essas vontades, porque, há pouco mais de uma geração, ainda eram frequentes desavenças sobre as extremas das terras ou por um fiozinho de água que levavam a disputas de vida ou de morte com o vizinho. As leis, se por vezes parecem complicar alguns processos, têm a virtude de tornarem mais previsíveis as condições de uso e posse da terra, reduzindo esses conflitos.

É esse enredo intrincado de vontades que torna difícil ultrapassar as questões do minifúndio ou promover a reestruturação fundiária, de modo que favoreça o desenvolvimento das explorações agrícolas e o ordenamento do território.

Não se pode pois perceber (e muito menos gerir ou planejar) a evolução da ocupação e uso do território, donde decorre a conformação da paisagem, sem tomar consciência e analisar o território como uma malha de terrenos de propriedade intrincada, uma malha de prédios rústicos e urbanos. O território não é um estampado de polígonos ou de zonas esboçadas num plano, qualquer que ele seja... é uma malha de prédios e de vontades associadas! E, para compreender e poder gerir essa malha, há um instrumento que é fundamental – o Cadastro.

B. O Cadastro – O que é e para que serve?

Como vimos, os prédios cobrem todo o País... ou quase todo. Mas quando queremos saber ou visualizar exactamente quantos são e onde se localiza cada um deles, não conseguimos. Os registos públicos não nos dão essa informação (salvo onde já haja Cadastro). No meio urbano, a enorme densidade edificada é bastante esclarecedora da divisão predial e da propriedade, mas quando passamos ao domínio do rústico essa malha estrutural dos prédios torna-se difusa. Até porque o que vemos são apenas parcelas com ocupações culturais diferentes de cereais, plantações ordenadas de árvores, florestas, pastagens,

matos ou incultos em retalhos mais ou menos demarcados. E sabemos bem que os limites dos prédios rústicos não coincidem, a maior parte das vezes, com essas parcelas que são aparentes no terreno, incorporam quase sempre várias parcelas com usos e ocupações diversas. Então como esclarecer?

B.1. O que é o Cadastro Predial?

⁷ O conceito de cadastro é, evidentemente, muito mais alargado do que o do cadastro predial. Há inúmeros outros inventários e registos sistemáticos designados como cadastro que visam outros fins, designadamente policiais (cadastro criminal), dos funcionários públicos, cadastro documental, do património público ou das empresas, etc., mas estão claramente fora do tema que vimos tratando.

O Cadastro⁷, ou mais exactamente, o Cadastro Predial, é precisamente o instrumento público apropriado para identificar e demarcar todos os prédios – rústicos e urbanos – existentes em território nacional. Ou melhor... seria, se existisse, e cobrisse todo o território! Mas, como vamos ver, o Cadastro Predial ainda não existe em vigor em nenhuma parte do País. Apenas existe um outro tipo de cadastro – o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica – na metade sul do País e em mais cinco concelhos mais a norte (elaborado nos moldes mais antigos de levantamento de campo e registo manual, embora já em avançado processo de informatização), onde tem manifesta utilidade prática e mesmo validade oficial, ainda que transitória, até à sua substituição pelo novo processo.

Esse novo processo é o Cadastro Predial, que vamos conhecer e apresentar mais minuciosamente mais adiante, abordando muitas e variadas matérias que se interceptam com ele.

Antes do maior desenvolvimento do tema que se segue, respondemos de forma directa e concisa a um conjunto de perguntas elementares e gerais, no texto enquadrado que se segue (Figura 1). São respostas muito simples às questões mais frequentes, adiante esclarecidas com outro pormenor.

Figura 1 Perguntas mais frequentes sobre o cadastro

O Cadastro Predial em grandes linhas

O que é o Cadastro? É o conjunto dos dados que identificam e caracterizam geométrica e espacialmente cada um dos prédios existentes no País.

Para que serve? Para todos dispormos, em regime de livre acesso, da identificação no terreno dos limites de todos os prédios, evitando inúmeras repetições de levantamentos, acelerando e tornando mais económicos todos os processos territoriais e de administração imobiliária, dando mais equidade à tributação, facilitando fiscalizações, os licenciamentos, as expropriações, etc.

Em que fase estamos? Todo o processo está tecnicamente montado. Mas estamos ainda na primeiríssima fase de concretização do cadastro, que será assegurada pelo novo Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SiNErGIC), depois da sua fase experimental realizada entre 2006 e 2008. Em 2009, foi lançado o primeiro concurso público para Execução do Cadastro Predial, a realizar em 3 lotes separados de freguesias (Norte, Centro e Sul) cobrindo 3% do continente, adjudicado no início de 2011, mas que só há meses obteve as dotações orçamentais necessárias.

Vai estar disponível na Internet? O SiNErGIC prevê a criação de uma plataforma tecnológica. Embora ainda não esteja montada, irá ser «a plataforma aplicacional de armazenamento, exploração, processamento, comunicação, actualização e disponibilização do conjunto de dados e informação geoespacial relativos à estrutura predial nacional», que terá uma parte de livre acesso pela Internet e outra parte de acesso condicionado.

Quanto custa o Cadastro Predial? O IGP mandou desenvolver um estudo de análise de custo-benefício que estimou em 690 milhões de euros o custo de concretização do Cadastro em 15 anos. Como o processo de execução ainda vai ser afinado e o prazo está a resvalar, é provável esse custo vir a ser outro.

Quanto tempo vai demorar? A programação prevista nesse estudo aponta para um prazo de 15 anos, mas tal exige a realização simultânea do Cadastro em 6 a 10 lotes de freguesia, lançando 3 novos lotes de freguesias por ano. E o primeiro lote de freguesias a cadastrar ainda não arrancou no terreno.

E fica totalmente operacional? Os prédios que forem identificados ficam totalmente operacionais e com directa correspondência com as matrizes do Serviço de Finanças e da Conservatória do Registo Predial, assegurando logo a operacionalidade jurídica. O problema é que a percentagem de prédios sem registo predial é muito elevada e a dificuldade de harmonização entre os registos nestas instituições, que está ainda por regular, será, ao que tudo indica, a grande limitação da concretização e operacionalização do cadastro.

Vejamos, então, com maior rigor, em que consiste e como se consegue chegar a operacionalizar este poderoso instrumento de apoio a uma nova fase da gestão fundiária e territorial em Portugal.

Em termos oficiais, o Cadastro Predial é «o conjunto dos dados que caracterizam e identificam os prédios existentes em território nacional». É assim que estipula o DL n.º 172/95, de 18 de Julho, que aprovou o Regulamento do Cadastro Predial. Ou, mais especificamente, como mais tarde para a sua

⁸ Do artigo 4.º 1 da RCM n.º 45/2006, de 4 de Maio, que aprovou o SINErGIC.

operacionalização o Governo veio a estabelecer, «é um registo administrativo metódico e actualizado, de aplicação multifuncional, no qual se procede à caracterização dos prédios existentes em território nacional»⁸.

O Cadastro Predial veio substituir o anterior Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica, definindo um novo processo que permite dar validade jurídica ao Cadastro ao assegurar a sua confirmação pelos proprietários através de consulta pública e a correspondência com o registo predial.

Mantendo a validade dos trabalhos cadastrais anteriormente executados (ainda que em outros moldes), determina o referido diploma que nas zonas consideradas «em regime de cadastro», por já existir o cadastro geométrico relativo a prédios rústicos, este «mantém-se em vigor até à primeira operação de renovação do cadastro», ou seja, até à publicação do Cadastro Predial, nos termos do referido regulamento.

B.2. O enquadramento da execução do Cadastro

Para proceder à execução do Cadastro, o Estado foi aprovando várias leis, que ajustaram o processo necessário à execução deste aos meios administrativos, humanos e técnicos próprios de cada época, num processo iniciado há mais de dois séculos. De início chamado simplesmente «Cadastro», tomou mais tarde, na segunda década do século XX, a forma de «Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica». O Cadastro em vigor é agora o «Cadastro Predial», na sua nova designação oficial.

O Regulamento do Cadastro Predial, aprovado em 1995, veio modificar substancialmente os conceitos cadastrais. «As alterações mais significativas dizem respeito à cobertura integral do território, à abertura ao mercado privado da produção de informação cadastral e à criação de um identificador único para os prédios, o Número de Identificação do Prédio, garantindo o carácter multifuncional do cadastro»⁹, cuja funcionalidade mais relevante é a referida harmonização com o registo predial que lhe dá validade jurídica.

⁹ Do preâmbulo da RCM n.º 45/2006, de 4 de Maio, que aprovou o SINErGIC.

Mais recentemente, depois de ter sido preparada e sistematizada a forma como deveria ser posto em prática o processo, o Governo decidiu aprovar, pela RCM n.º 45/2006, de 4 de Maio, o Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral, chamado SiNErGIC.

É através da operacionalização e aplicação deste sistema a sucessivos lotes de freguesias em várias zonas do País que o Cadastro Predial será executado e entrará em vigor. Está em curso este processo relativamente a 3 lotes de freguesias no Norte, Centro e Sul que cobrirão os primeiros 3% do território nacional com este novo sistema, (ver cap. 4.6.5).

O processo de execução do Cadastro, a desenvolver conforme o regulamento, vai proceder à caracterização provisória e depois definitiva de cada prédio, com base nas declarações dos proprietários, cujos dados e elementos «permitem localizar as estremas de cada prédio e os limites das áreas sociais nele existente», nos moldes que adiante analisamos mais em pormenor.

E faz depender a entrada em vigor do Cadastro Predial da conclusão da operação de execução cadastral, declarada por publicação oficial. A conclusão da operação é antecedida da emissão de um cartão de identificação de cada prédio cadastrado, que serão remetidos às juntas de freguesia, «para entrega a quem se declarar proprietário ou comproprietário do correspondente prédio».

Em síntese, o Cadastro Predial vem proceder à localização e delimitação geográfica e espacial de cada prédio identificado e demarcado pelo seu proprietário, atribuindo-lhe coordenadas referenciadas a um sistema nacional único e deverá assegurar a correspondência entre cada prédio identificado numa fotografia aérea ortorrectificada¹⁰, com um artigo da matriz e com uma descrição predial. O Cadastro não vai substituir esses documentos, vai apenas assegurar a sua correspondência unívoca, ficando o prédio identificado pelo mesmo número nos três ficheiros – Cadastro, Matriz e Registo, designado por «Número de Identificação Predial» (NIP). O NIP será único para cada prédio, tendo quinze algarismos em quatro grupos (com o tipo 0 000000 000000 00)¹¹.

Em suma, o Cadastro Predial, como registo oficial único e universal, visa ser o sistema de referência que determina em termos oficiais uma identificação e localização geoespacial unívoca de cada prédio e das suas estremas ou limites e partes sociais e edificadas (chamada a caracterização dos prédios), de todos os prédios rústicos e urbanos existentes no território nacional.

B.3. O Cadastro informatizado e com georreferenciação dos prédios

O Cadastro Predial identifica os prédios rústicos e urbanos, localizando as suas estremas e áreas sociais, atribuindo-lhes um NIP – número de identificação de prédio único. Este NIP substituirá como base de identificação os correspondentes artigos da matriz do Serviço de Finanças e o número da descrição da Conservatória do Registo Predial, associando-lhes os demais dados previstos no sistema, designadamente a titularidade dos seus proprietários.

Será a Direcção-Geral do Território (DGT), na qual foi integrado em 2011 o extinto Instituto Geográfico Português (IGP), que concebeu e lançou todo este processo, que passará a promover a partir de agora todo o trabalho de execução do Cadastro.

¹⁰. Ortorrectificação é o processo de remoção de erros geométricos das imagens ou fotografias áreas que resultam da variação do ângulo do ponto de observação face ao terreno em causa, isto é, a correcção das distorções fotográficas ocasionadas pelo relevo, transformando a imagem fotográfica de uma projecção cónica (representação da superfície terrestre sobre um cone imaginário) para uma projecção ortogonal (em plano), mantendo a escala em toda a imagem ortorrectificada.

¹¹. Os quatro grupos de algarismos do NIP (com o formato 0 – 000000 – 000000 – 00) correspondem respectivamente a: NUT I – Quadrícula de Seccionamento – N.º do Prédio – Controlo

Passando o Cadastro a ser operacionalizado através do novo sistema SINErGIC, aprovado em 2006 e ainda em fase experimental, irá integrar um sistema informático interactivo, que vai «garantir a compatibilidade com os sistemas informáticos utilizados pelas várias entidades envolvidas no projecto» (designadamente o Serviço de Finanças e a Conservatória), através da identificação unívoca dos prédios (pelo NIP).

O sistema constituirá uma plataforma tecnológica sob a forma de um sistema de informação geográfico próprio, sediado na DGT mas aberto à utilização geral através da Internet, como interface de comunicação entre o Cadastro e os seus utilizadores e colaboradores. Naturalmente, estará equipado dos necessários meios de diálogo, com níveis de acesso diferenciados e em parte condicionados, que assegurem a necessária exactidão e segurança das informações.

O SINERGIC, na senda do que vem fazendo o ex-IGP no seu sítio (consultável em <http://mapas.igeo.pt/>), disponibilizará mapas a sucessivos níveis de escala, que permitirão na escala maior identificar a malha dos prédios (a chamada estrutura predial) de cada zona, identificando os limites e número de cada prédio de forma georreferenciada, disponibilizando a sua área a que pode associar outros dados, normalmente com acesso condicionado.

B.4. Para que serve o Cadastro?

O objectivo primeiro do Cadastro foi e continua a ser a identificação exacta e legal da localização, limites e áreas dos prédios rústicos e urbanos e das suas componentes edificadas. É o instrumento técnico, por excelência, de identificação predial, que a Administração Pública tem por objectivo estender a todo o território.

Mas o Cadastro nasceu e há-de servir sempre como base fundamental para a localização e delimitação dos prédios, que permitam uma avaliação equilibrada e justa para efeitos fiscais, para quantificar o seu valor patrimonial, e, correspondentemente, quantificar o imposto predial a pagar todos os anos. Por outro lado, na defesa dos direitos de propriedade e demais direitos e ónus sobre os imóveis, foram criados arquivos oficiais que os confirmam, que são assegurados pelas conservatórias do registo predial. O correcto e válido esclarecimento da correspondência directa entre uma realidade predial no terreno e um registo descrito na conservatória só pode ser conseguido com o Cadastro Predial.

A execução do Cadastro Predial assegura, como vimos, esta tripla correspondência entre um artigo de matriz, um número de descrição predial actual e um prédio demarcado geoespacialmente no terreno. Reforça até essa

correspondência dando-lhe o mesmo NIP, ou número de identificação predial, com localização e caracterização geoespacial bem definida e confirmada em termos oficiais. Mas termina aí! A partir dessa correspondência firmemente estabelecida, estamos em regime de Cadastro, e cabe ao Serviço de Finanças e à Conservatória do Registo Predial associar a esse NIP os demais atributos do prédio que constarem dos seus arquivos, desde a sua descrição, uso, componentes edificadas, valor patrimonial tributários, direitos de propriedade, ónus e servidões, etc.

A partir da localização geoespacial e da identificação unívoca do prédio pelo NIP, que o Cadastro assegura, caberá aos diferentes serviços públicos ou outras entidades envolvidas (e já não aos serviços cadastrais) assegurar a associação do NIP de cada prédio aos demais dados de interesse, permitindo aos utilizadores colher as potencialidades que essa interconexão de informações irá aportar.

Caberá, também, a todos os demais interessados e a outros sistemas de informação geográfica ou de bases de dados alfanuméricos associar à base geoespacial do Cadastro as referências específicas de cada um. Com esta ligação, o Cadastro ganha a referida validade jurídica e fiscal, dando-lhe a credibilidade das coisas oficiais, reforçando em toda a linha a segurança de todas as relações jurídicas que se possam estabelecer sobre a coisa «prédio». São, contudo, os proprietários, e não o Serviço de Finanças e a Conservatória, que têm o dever (e o interesse) de inscrever esses dados se estes não constarem já desses arquivos. Para o efeito devem requerer, a todo o momento, a sua actualização nesses arquivos e sistemas de registos oficiais. Hoje esses serviços estão extraordinariamente facilitados e acessíveis pela Internet ou directamente nos locais de atendimento em todos os concelhos, com a possibilidade de tratar assuntos de qualquer ponto do País, sem deslocações escusadas.

O Cadastro Predial servirá assim para reforçar a correspondência directa dos nossos prédios a esses arquivos, tornando evidente os casos omissos à matriz ou ao registo, trazendo uma nova oportunidade aos cidadãos e organizações para assumirem e confirmarem oficialmente os seus direitos sobre os imóveis, designadamente de propriedade, com uma segurança acrescida.

É este o cerne das potencialidades do Cadastro Predial e das suas vantagens.

Daí surgirão utilizações sem conta, que a Internet ajudará a potenciar. E são inúmeras as suas vantagens e aplicações, que adiante desenvolvemos:

- os registos prediais e sua actualização ficarão muito facilitados;
- a clareza das informações para os negócios imobiliários será incomparável;
- o aumento da receita fiscal em volume, com ganho da equidade;

- os processos fiscais serão facilitados com redução de omissos à matriz;
- a simplificação dos processos de licenciamento municipal de obras e usos;
- uma maior exactidão no licenciamento das culturas e das quotas da UE;
- os planos de gestão e projectos de investimento agroflorestais serão simplificados;
- a inventariação das culturas e plantações será muito facilitada e;
- os levantamentos topográficos obra a obra, para aquisições e expropriações, serão quase eliminados.

E, além destas, muitas outras serão as virtualidades trazidas pelo Cadastro.

B.5. O Cadastro interessa ao Estado... para saber quais as suas terras

Para boa parte dos proprietários, o Cadastro não trará grandes novidades. Convém esclarecer que os proprietários sabem, quase sem excepção e com bastante exactidão, quais são os seus prédios e a sua delimitação (salvo alguns casos mais recônditos), ainda que muitas vezes esse conhecimento radique em apenas um ou alguns dos comproprietários ou de quem, por eles, assume a gestão das terras.

Quem não sabe onde estão e quais são os limites da maior parte das terras que lhe pertencem ou que lhe cabe gerir é o Estado. É que, além dos rios e estradas, cabe ainda ao Estado gerir todos os terrenos que não estão apropriados como prédios e registados na conservatória, ou seja, todas as terras sem dono conhecido como determina o artigo 1345 do Código Civil. E, como vamos ver, podem representar áreas muito significativas, para cima de 10% do território!

O Cadastro interessa, pois, antes de mais, ao Estado. E interessa-lhe não tanto para saber daqueles bens cujo uso e ocupação são assegurados pelo normal funcionamento das suas organizações públicas (que já disporão de alguma informação cadastral). mas, especialmente, por todo aquele vasto e disperso conjunto de terrenos que não estão a ser mobilizados para as actividades económicas dos cidadãos e empresas e que poderiam sê-lo, aumentando a produção, o que se traduziria também num directo ou indirecto acréscimo dos impostos colectados.

C. Registo Predial e Matriz das Finanças

O Cadastro Predial, a Matriz das Finanças e o Registo Predial constituem um terceto indissociável para a gestão da propriedade e dos prédios rústicos e urbanos, bem como dos actos que sobre eles se praticam:

- O *Cadastro Predial* define com rigor as características de cada prédio rústico ou urbano, designadamente a localização, configuração, limites e áreas do imóvel e das suas partes sociais edificadas, fazendo-o com base em ortofotomapas com validade oficial, disponibilizando acesso a essa informação através da Internet, que está a cargo da Direcção-Geral do Território onde se integrou o ex-IGP;
- A *Matriz das Finanças*, que se divide em matriz predial rústica e matriz predial urbana, constitui o inventário fiscal de todos os prédios rústicos e urbanos de cada freguesia e concelho, a que se tem de comunicar, antecipada ou posteriormente, quaisquer actos de alteração das características, mudança de utilização ou titular, etc., para poder oficializar esses actos;
- O *Registo Predial*, que se efectua na conservatória do registo predial, é o arquivo oficial onde se registam e confirmam todos os direitos de propriedade e outros direitos e ónus sobre os imóveis, sem conhecimento actualizado do qual nenhum acto jurídico (compra, venda, hipoteca, etc.) pode ser realizado sobre um prédio rústico ou urbano, ou sobre uma parte ou fracção destes.

Sem qualquer uma destas três peças, a segurança e o equilíbrio do sistema ficam comprometidos, não sendo assegurada a exactidão da caracterização geoespacial, ou a legalidade fiscal, ou a confirmação da propriedade e dos direitos sobre os prédios, fragilizando os actos jurídicos e a posse e gestão dos bens imóveis.

Vale por isso a pena, depois de tratado o caso do Cadastro Predial, analisar o que concerne à matriz das Finanças e ao registo predial na Conservatória.

E começamos pelo registo, como sinal de alerta, porque ao contrário da errada opinião generalizada de que o que importa é o reporte às Finanças, o que é determinante é a posse e o registo predial. Efectivamente, sem o registo predial actualizado, nenhum acto jurídico tem validade efectiva, como será o caso, a título de exemplo, de uma eventual escritura de compra e venda ou de partilha. E, na ausência de registo, pode também dar-se o caso de alguém se antecipar validamente registando o prédio, e, nesse caso, é o direito de precedência que manda nos termos da lei.

Quanto às Finanças, a qualquer momento se pode corrigir a situação, pagando os correspondentes encargos.

No registo predial nas conservatórias, o processo é mais rígido. Por isso, se alguém se antecipar no registo de um prédio, com base nos fundamentos previstos na lei, será sempre bastante difícil corrigir a situação, apesar de a propriedade nos pertencer, podendo esse direito perder-se definitivamente. E a disputa só é dirimível nos tribunais, em processo longos e onerosos. Estão,

assim, sempre em frágil situação os prédios não registados. É o que acontece com milhões de prédios herdados que permanecem por registar ou por ver actualizadas as suas inscrições na conservatória, sem o que não poderá ser efectuado qualquer negócio juridicamente válido.

C.1. A descrição predial e a conservatória do registo predial

É na conservatória do registo predial que está registada oficialmente a propriedade de cada prédio e inscrita a identificação dos seus proprietários e de quaisquer outros direitos ou ónus sobre o prédio ou de servidões que o condicionem.

Nos livros do registo predial, hoje em boa parte informatizados, cada prédio registado tem uma descrição predial, onde estão inscritos e averbados os atributos que lhe correspondem. A descrição predial tem ainda um número próprio sequencial seguido da data, com uma descrição sucinta das componentes do prédio, das suas confrontações e do artigo da matriz, nela estando anotadas as inscrições dos titulares da propriedade e outras.

Sem a descrição predial coincidir com a da matriz predial das Finanças, e sem que as respectivas inscrições de proprietários titulares estejam em conformidade, não é possível formalizar qualquer transacção ou operação de relação jurídica sobre o prédio. O Cadastro georreferencia e consolida essa correspondência.

«O registo predial destina-se essencialmente a dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário.» Ou seja, é através da informação disponibilizada pelo registo que se pode saber e confirmar qual a efectiva «composição de determinado prédio, a quem pertence e que tipo de encargos (hipotecas, penhoras, etc.) sobre ele incide»¹².

O registo predial efectua-se exclusivamente nas conservatórias do registo predial. Estas são arquivos públicos de actos e factos jurídicos referentes às *coisas imóveis* e alguns bens móveis sujeitos a registo, como é o caso dos automóveis, «podendo tratar ainda, em regime de anexação, outros serviços dos registos e do notariado».

Existe uma conservatória do registo predial na sede de cada concelho, com competência para efectuar registos dos prédios de qualquer concelho. Estão muitas vezes associadas às conservatórias do registo civil, que são arquivos equivalentes referentes às pessoas e alguns outros actos, o que acontece quase sempre nos concelhos mais pequenos. Nos concelhos com maior afluxo de serviços, «na sede ou fora dela, pode existir mais do que uma conservatória do registo predial».

As conservatórias, em geral, são serviços de registo supervisionados pelo Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN, IP), aos quais compete

¹². Artigo 1.º do Código do Registo Predial e transcrição de vários trechos neste ponto do portal informático do Instituto dos Registo e Notariado consultável em: http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/a_registral/registo-predial.

«assegurar a prestação de serviços aos cidadãos e às empresas no âmbito da identificação civil e do registo civil, de nacionalidade, predial, comercial, de bens móveis e de pessoas colectivas, bem como assegurar a regulamentação, controlo e fiscalização da actividade notarial». Esta coordenação nacional assegura a uniformidade do sistema de registo e certificação em todo o País, o que se conjuga com a estrutura do mesmo âmbito do sistema do Cadastro.

O registo predial nas conservatórias não é obrigatório, mas está sujeito a uma obrigatoriedade indirecta, uma vez que é necessário que os prédios estejam inscritos a favor das pessoas envolvidas para que possa ser formalizado negócio jurídico válido sobre eles (embora tenha sido obrigatório a partir da Lei n.º 2049, de 6 de Agosto de 1951, até 1984, para os prédios rústicos situados nos concelhos onde vigorasse o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica).

As regras gerais do registo predial

Todo este processo de registo é regulado pelo Código do Registo Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/84, 29 de Setembro, com alterações subsequentes¹³. Convirá tomar boa nota de algumas das suas determinações:

- Estão sujeitos a registo «os factos jurídicos que determinem a constituição, o reconhecimento, a aquisição ou a modificação dos direitos de propriedade, usufruto, uso e habitação, superfície ou servidão» e ainda, entre outros, «as operações de transformação fundiária resultantes de loteamento, de estruturação de compropriedade e de parcelamento, bem como as respectivas alterações; a mera posse; a promessa de alienação ou oneração, os pactos de preferência [...] se lhes tiver sido atribuída eficácia real; [...] a locação financeira e as suas transmissões; [...] o arrendamento por mais de seis anos e as suas transmissões ou sublocações, exceptuado o arrendamento rural [...]. A renúncia à indemnização, em caso de eventual expropriação, etc. (art.º 2);
- A *descrição predial* «tem por fim a identificação física, económica e fiscal dos prédios. De cada prédio é feita uma descrição distinta. No seguimento da descrição do prédio, são lançadas as inscrições ou as correspondentes cotas de referência». Ou seja, as descrições são abertas «na dependência de uma inscrição ou de um averbamento» em nome do titular (art.ºs 79 e 80);
- O *registo* compõe-se da descrição predial e da inscrição dos factos e respectivos averbamentos, bem como de anotações de certas circunstâncias, nos casos previstos na lei (art.º 76);
- A «viabilidade do pedido de registo deve ser apreciada em face das disposições legais aplicáveis, dos documentos apresentados e dos registos anteriores, verificando-se especialmente a identidade do prédio,

¹³ Ver Código do Registo Predial aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/84, de 29 de Setembro, actualizado com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 185/2009, de 12 de Agosto; consultável em <http://www.irn.mj.pt/sections/irn/legislacao/docs-legislacao/codigo-do-registo-predial/>.

a legitimidade dos interessados, a regularidade formal dos títulos e a validade dos actos neles contidos» (art.º 68);

- A *prova documental* é o meio exigido para toda e qualquer inscrição ou alteração no registo, isto é, «só podem ser registados os factos constantes de documentos que legalmente os comprovem» (art.º 43), podendo essa falta ser suprida em alguns casos especiais, dos quais abaixo identificamos alguns;
- No entanto, «o registo é nulo: quando for falso ou tiver sido lavrado com base em títulos falsos»; ou «quando tiver sido lavrado com base em títulos insuficientes para a prova legal do facto registado»; e noutros casos (art.º 16);
- Na *falta de correspondência entre a descrição predial e os artigos matriciais*, se «a mesma não resultar dos documentos apresentados, pode esta ser suprida por declaração complementar dos interessados que indique expressamente o Artigo da matriz em vigor», ainda que sempre que ocorra substituição das matrizes, o Serviço de Finanças deva «comunicar aos serviços de registo [...] a correspondência entre os artigos matriciais relativos a todos os prédios do concelho ou de uma ou mais freguesias» (art.º 43). Na descrição dos prédios urbanos e dos prédios rústicos, ainda não submetidos ao cadastro geométrico a exigência de harmonização é limitada aos artigos matriciais e à área dos prédios (art.ºs 29 e 43);
- Os *elementos das descrições* «podem ser alterados, completados ou rectificadados por averbamento». Acresce que «os elementos das descrições devem ser officiosamente actualizados (ou seja, directamente pelos serviços) quando a alteração possa ser comprovada por acesso à base de dados da entidade competente» e em alguns outros casos (art.º 88);
- Há *dispensa de harmonização* «caso exista diferença, quanto à área, entre a descrição e a inscrição matricial ou, tratando-se de prédio não descrito, entre o título e a inscrição matricial, [...] se a diferença não exceder, em relação à área maior: 20%, nos prédios rústicos não submetidos ao cadastro geométrico; 5%, nos prédios rústicos submetidos ao cadastro geométrico; 10%, nos prédios urbanos ou terrenos para construção» (art.º 28);
- «O registo das *operações de transformação fundiária e das suas alterações* dá lugar à descrição dos lotes ou parcelas que já se encontrem juridicamente individualizados». E no caso de constituição de propriedade horizontal ou do direito de habitação periódica, além da descrição genérica do prédio ou do empreendimento turístico, é feita uma descrição distinta para cada fracção autónoma ou unidade de alojamento ou apartamento (art.ºs 80 e 81);
- O registo predial obedece a pressupostos determinantes, sendo a principal a *inscrição prévia e continuidade das inscrições*, que é comumente designada como *trato sucessivo*. Neste âmbito, só pode transmitir ou alterar quem previamente detém registo dos bens em seu nome, salvo quando

na aquisição por partilha. Ou dito na forma da lei: «o registo definitivo de constituição de encargos por negócio jurídico depende da prévia inscrição dos bens em nome de quem os onera» e ainda que «o registo definitivo de aquisição de direitos depende da prévia inscrição dos bens em nome de quem os transmite, quando o documento comprovativo do direito do transmitente não tiver sido apresentado perante o serviço de registo», sendo apenas «dispensada no registo de aquisição com base em partilha». É sempre que haja registo prévio a favor de alguém é necessária a sua intervenção pois, «no caso de existir sobre os bens registo de aquisição ou reconhecimento de direito susceptível de ser transmitido ou de mera posse, é necessária a intervenção do respectivo titular para poder ser lavrada nova inscrição definitiva, salvo se o facto for consequência de outro anteriormente inscrito» (art.º 34);

- No caso das *heranças que permaneçam indivisas*, no entanto, «é dispensada a inscrição intermédia em nome dos titulares de bens ou direitos que façam parte de herança indivisa» (art.º 35);

- Quanto à *compropriedade ou bens de herança*, «qualquer comproprietário ou compossuidor pode pedir, a favor de qualquer dos demais titulares, o registo de aquisição dos respectivos bens ou direitos», e, bem assim, o meeiro (designadamente, o cônjuge quando detém 50% do bem) «ou qualquer dos herdeiros pode pedir, a favor de todos os titulares, o registo de aquisição de bens e direitos que façam parte de herança indivisa» (art.º 37);

- No *caso de usucapião*, por falta de intervenção do respectivo titular, a falta de documentos pode ser suprida mediante «escritura de justificação notarial ou decisão proferida no âmbito do processo de justificação» apresentada ao registo, mas é exigido também «novo trato sucessivo a partir do titular do direito assim justificado» (art.º 16);

- Os processos de «suprimento, da rectificação e da reconstituição do registo» iniciam-se «com a apresentação do pedido em qualquer serviço de registo com competência para a prática de actos de registo predial», pelo qual «o interessado solicita o reconhecimento do direito em causa, oferece e apresenta os meios de prova e indica, consoante os casos» (art.º 117-B);

- Nestes casos os *meios de prova* a apresentar com o pedido são: «testemunhas, em número de três»; documentos comprovativos das transmissões anteriores e subseqüentes ao facto justificado [...]; outros documentos que se considerem necessários para a verificação dos pressupostos da procedência do pedido» (art.º 117-B e C);

- O *prazo e ordem dos registos* são bem determinados: «Os registos são efectuados no prazo de 10 dias e pela ordem de anotação no diário, salvo nos casos de urgência» (art.º 75);

- Quanto à *consulta e carácter público do registo*, «qualquer pessoa pode pedir certidões dos actos de registo e dos documentos arquivados, bem como obter informações verbais ou escritas sobre o conteúdo de uns e de outros», mas «apenas os funcionários da repartição poderão consultar os livros, fichas e documentos, de harmonia com as indicações dadas pelos interessados», podendo «ser passadas cópias integrais ou parciais não certificadas, com o valor de informação, dos registos e despachos e de quaisquer documentos» (art.ºs 104 e 105);
- Os *suportes documentais e arquivos dos serviços de registo* são os seguintes: «um diário, em suporte informático (destinado à anotação cronológica dos pedidos de registo e respectivos documentos); fichas de registo, em suporte informático, destinadas a descrições, inscrições, averbamentos e anotações. Estas são ordenadas por freguesias e, dentro de cada uma delas, pelos respectivos números de descrição» (art.º 22);
- «*Para efeitos de busca*, haverá em cada conservatória um ficheiro real e um ficheiro pessoal: o ficheiro real é constituído por verbetes indicadores dos prédios, ordenados por freguesias»; «O ficheiro pessoal é constituído por verbetes indicadores dos proprietários ou possuidores dos prédios, ordenados alfabeticamente» (art.º 24);
- Quanto às *obrigações fiscais*, «nenhum acto sujeito a encargos de natureza fiscal pode ser definitivamente registado sem que se mostrem pagos ou assegurados os direitos do fisco», mas «não está sujeita à apreciação do conservador ou do oficial de registo a correcção da liquidação de encargos fiscais feita nos serviços de finanças» (art.º 72).

Naturalmente, todas estas referências, que procuram apontar alguns dos processos mais frequentes e necessários à efectivação e actualização dos registos prediais, também indispensáveis à completude do Cadastro, não dispensam a consulta da lei e dos serviços das conservatórias e notariais.

C.2. As matrizes prediais das Finanças e a caderneta predial

Para um prédio estar descrito na Conservatória é fundamental inscrevê-lo previamente na matriz das Finanças, obtendo o respectivo artigo e descritivo actualizado, sem o qual não é possível requerer ou alterar o registo do prédio ou formalizar qualquer operação jurídica sobre este.

No entanto, «as inscrições matriciais só para efeitos tributários constituem presunção de propriedade», como esclarece o próprio do Código do IMI (art.º 12).

Em Portugal, enquanto não estiver operacional o Cadastro Predial, bem como o número de identificação predial único que caberá a cada prédio, a forma usual de identificação das propriedades é pela caderneta predial, que é um extracto ou ficha da matriz predial do Serviço de Finanças. É este o processo usual de identificação dos prédios, mesmo nas zonas onde há Cadastro Geométrico (que não assumiu a garantia de correspondência com as descrições prediais na conservatória). Mesmo nestas zonas, onde terá ficado facilitada, depois do Cadastro, a actualização dos registos prediais, são ainda as cadernetas prediais e o artigo da matriz a forma mais comum para a identificação dos imóveis, sendo a base adoptada para qualquer negócio.

Hoje, as matrizes prediais das Finanças estão informatizadas, com fichas e formulários tipificados, podendo boa parte dos processos e comunicações ser tratada directamente pela Internet, dispensando, nesses casos, a deslocação a um dos serviços de Finanças, que existem em cada sede do concelho ou nos bairros urbanos das cidades maiores.

Os prédios inscritos na matriz das Finanças e o IMI

Qualquer proprietário pode obter informaticamente no Portal das Finanças, acessível pela Internet, sem qualquer custo, a consulta ou mesmo uma impressão das cadernetas prediais (desde que conheça a sua senha de acesso ao Serviço de Finanças)¹⁴.

Pode também o proprietário consultar a matriz, e os prédios rústicos e urbanos nele inscritos, por consulta directa nos serviços das Finanças na sede do concelho da área a que respeita o prédio, o que aliás pode fazer qualquer pessoa relativamente aos prédios que saiba identificar.

É do conhecimento comum que os prédios rústicos e urbanos estão inscritos na matriz das Finanças, quanto mais não seja porque estes serviços todos os anos nos enviam a lista dos respectivos artigos (com a referência de prédios não listados, nos que sejam de menor valor, como é vulgar ser o caso dos prédios rústicos), indicando o correspondente valor patrimonial e o valor do imposto «predial» a liquidar, chamado Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).

No entanto, as Finanças só enviam essa nota de liquidação do IMI com a respectiva lista quando o valor do IMI a cobrar seja superior a determinado montante, aplicando a isenção técnica de IMI, sempre que o valor a cobrar a esse proprietário não justifique os custos do processo de cobrança. Anualmente ficam isentos deste imposto cerca de 500 mil prédios rústicos, em geral percententes a pequenos proprietários correspondentes a 4% a 5% do universo de 11,6 milhões de prédios rústicos inscritos nas matrizes.

¹⁴ Ver em <http://www.portaldasfinancas.gov.pt/pt/OE/menu.action?pai=657>, do sítio das Finanças.

As regras gerais da matriz predial

Todos os processos de inscrição dos prédios na matriz predial e sua actualização, de caracterização e avaliação dos prédios para efeitos fiscais e da incidência ou isenção de imposto sobre os prédios, rústicos ou urbanos são regulados pelo Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro¹⁵, do qual damos nota de alguns dos principais aspectos:

¹⁵ Foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro. Consultar a versão actualizada em http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/cimi/index_cimi.htm.

- As *matrizes prediais* (rústica e urbana) são os inventários do Serviço de Finanças onde está identificado e caracterizado cada um dos prédios por freguesia, tendo cada prédio um artigo da matriz. Das matrizes prediais «constam, designadamente, a caracterização dos prédios, a localização e o seu valor patrimonial tributário, a identidade dos proprietários», confrontações do prédio, etc. (art.º 12);
- Existem duas matrizes, a *matriz predial rústica* e a *matriz predial urbana*, onde se inscrevem todos os prédios rústicos e todos os prédios urbanos, como peça fundamental do exercício da propriedade (art.º 12);
- Como vimos, os *prédios podem ser rústicos ou urbanos*, sendo prédios urbanos «todos aqueles que não devam ser classificados como rústicos»; e «sempre que um prédio tenha partes rústica e urbana é classificado, na íntegra, de acordo com a parte principal», como já atrás analisámos. mas, embora exclusivamente para efeitos fiscais, os prédios podem ainda ser *prédios mistos* «se nenhuma das partes puder ser classificada como principal» (art.ºs 3 a 5);
- Os prédios urbanos, em particular, podem ser de várias espécies, a saber: «Habitacionais; comerciais, industriais ou para serviços» (para tal licenciados), «terrenos para construção; outros», sendo estes últimos «os terrenos situados dentro de um aglomerado urbano que não sejam terrenos para construção» e «ainda os edifícios e construções licenciados ou, na falta de licença, que tenham como destino normal outros fins que não os acima indicados e ainda aqueles a que as entidades competentes vedem o aproveitamento construtivo», «designadamente os localizados em zonas verdes, áreas protegidas [...] afectos a espaços, infra-estruturas ou a equipamentos públicos» (art.º 6);
- A *matriz predial consiste numa ficha ou «verbete» para cada prédio*, hoje informatizada, donde consta, além do artigo, a identificação e localização do prédio, o nome, a identificação fiscal e a residência dos proprietários, usufrutuários e superficiários (nome, NIF e residência), a descrição do prédio ou indicação da sua tipologia, quando esta exista, as confrontações do prédio (caminhos, proprietários confinantes, etc.), os direitos

referentes a cada prédio, incluindo os resultantes de ónus e encargos permanentes que incidam sobre outros prédios (art.º 12);

- *No caso dos prédios rústicos*, consta ainda da matriz a composição do prédio nas suas várias parcelas, consoante as diferentes culturas ou dependências agrícolas, indicando as áreas destas e as classes das culturas e árvores existentes, de forma que possa concluir com o cálculo do valor patrimonial tributário do prédio, estimado como já adiante veremos (art.ºs 20 a 22). Esta exaustiva descrição, ainda vigente, aparece bastante simplificada nas últimas actualizações das matrizes prediais quando agora surgem informatizadas;

- *No caso dos prédios urbanos*, «cada andar ou parte de prédio susceptível de utilização independente é considerado separadamente na inscrição matricial, a qual discrimina também o respectivo valor patrimonial tributário» (art.º 12);

- *A numeração dos artigos é seguida na matriz de cada freguesia* e em cada secção na matriz cadastral (art.º 78), sendo acrescentados novos números à medida que os prédios foram sendo divididos (desanexados, discriminados, etc.), quando é alterada a sua classificação de rústico para urbano ou quando ocorrem alterações que o justifiquem. Nas matrizes mais antigas era seguida conforme os percursos diários dos avaliadores no terreno;

- *A caderneta predial* pode obter-se hoje directamente pela Internet. «Por cada prédio inscrito na matriz de base cadastral ou na matriz urbana é preenchida e entregue ao sujeito passivo uma caderneta predial do modelo aprovado» (art.º 93);

- *É obrigação dos proprietários* proceder à inscrição dos prédios na matriz, bem como à actualização desta, no prazo de 60 dias, pois «a inscrição de prédios na matriz e a actualização desta são efectuadas com base em declaração apresentada pelo sujeito passivo, no prazo de 60 dias contados a partir da ocorrência de qualquer» facto relevante para o efeito (art.º 13);

- Para a *inscrição ou actualização da matriz*, são factos relevantes: que «uma dada realidade física passar a ser considerada como prédio», isto é, que «um terreno ou parcela passe a constituir um prédio autónomo; que o prédio passe de rústico a urbano; que sejam alterados os seus limites; que se conclua obras de edificação, de melhoramento ou outras alterações que possam determinar variação do valor patrimonial tributário do prédio; que sejam alteradas as culturas praticadas num prédio rústico»; ou ainda a partir do momento em que se tome conhecimento que o prédio está omissa na matriz ou quando ocorram eventos que façam cessar uma isenção fiscal de que esteja a beneficiar (art.º 13);

- *Quando a propriedade do prédio não é conhecida*, como no casos dos «prédios cujo titular não for identificado são inscritos em nome do Estado, com anotação de que o titular não é conhecido» e no caso dos «prédios ou partes de prédios cuja titularidade se encontre em litígio são inscritos em nome dos litigantes até resolução do diferendo», isto é, até esclarecer a dúvida pagam ambos o imposto (art.º 35);
- Quanto à *guarda e conservação do cadastro geométrico*, nos casos das áreas em regime de cadastro (*grosso modo*, na metade sul do País e ainda nos cinco concelhos de Mogadouro, Lamego, Mesão Frio, Santa Marta de Penaguião e Peso da Régua), compete à Autoridade Tributária e Aduaneira (ex-Direcção-Geral dos Impostos) «a guarda e conservação dos elementos de base geométrica em seu poder, bem como das matrizes»; cabendo à Direcção-Geral do Território (que integrou o IGP), «as alterações nos mapas parcelares» (art.º 95);
- «*As modificações que se verifiquem nos limites dos prédios, por transmissão de parte deles, parcelamento ou qualquer outra causa*», devem ser comunicadas pelo Serviço de Finanças aos serviços cartográficos, para que possam «os peritos que procedam às alterações previstas [...] quando se justifique, actualizar o mapa parcelar para além das alterações requeridas, com excepção das estremas com outros proprietários; na divisão de prédios, a requerimento dos interessados, o perito pode corrigir a distribuição das parcelas divididas» (art.º 97);
- O *valor patrimonial tributário dos prédios urbanos* para habitação, comércio, indústria e serviços resulta de um cálculo bem definido a efectuar pelos serviços com base no valor base dos prédios edificados, na área bruta de construção, mais a área excedente e a área de implantação, no coeficiente de afectação, no coeficiente de localização, no coeficiente de qualidade e conforto e no coeficiente de vetustez (art.º 38);
- A *parcela dos prédios rústicos* é um elemento fundamental para a sua avaliação fiscal (como qualquer outra); «parcela é a porção contínua de terreno, situada num mesmo prédio rústico, a que corresponda, como norma, uma única qualidade e classe de cultura ou, ainda, uma dependência agrícola ou parte dela» (art.º 19);
- «O *rendimento fundiário* (de cada parcela) corresponde ao saldo de uma conta anual de cultura» (rendimento bruto deduzido dos encargos de exploração) (art.ºs 17 e 18);
- O *valor patrimonial tributário dos prédios rústicos* é calculado a partir da «soma dos rendimentos das suas parcelas, com os das árvores dispersas nelas existentes, quando pertencentes ao titular do direito ao rendimento do prédio e se, no seu conjunto, tiverem interesse económico» e vai corresponder

«ao produto do seu rendimento fundiário pelo factor 20, arredondado para a dezena de euros imediatamente superior» (art.ºs 17 e 18). Admite-se, assim, que o rendimento anual líquido é 5% do valor do prédio;

- As taxas do IMI, Imposto Municipal sobre Imóveis, são as seguintes: a) prédios rústicos: 0,8%; b) prédios urbanos: 0,4% a 0,8%; c) prédios urbanos avaliados nos termos do CIMI: 0,2% a 0,5%.

Para os prédios de entidades com sede em paraísos fiscais, a taxa é de 5%. E «tratando-se de prédios constituídos por parte rústica e urbana, aplica-se ao valor patrimonial tributário de cada parte a respectiva taxa»; «os municípios, mediante deliberação da assembleia municipal, fixam a taxa a aplicar em cada ano», aos prédios urbanos, dentro dos intervalos acima referidos (art.º 112);

- A incidência e destino do IMI ou Imposto Municipal sobre Imóveis estão bem definidos: «incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados no território português, constituindo receita dos municípios onde os mesmos se localizam», como diz o artigo 1.º do Código do IMI;

- Quanto a isenções de IMI, além de outros casos específicos, «ficam isentos de IMI os prédios rústicos e urbanos pertencentes a sujeitos passivos cujo rendimento bruto total do agregado familiar, englobado para efeitos de IRS, não seja superior a 2,2 vezes o valor anual da retribuição mínima mensal garantida (RMMG) e cujo valor patrimonial tributário global não exceda 10 vezes o valor anual da retribuição mínima mensal garantida», 485 euros. Ou seja, é necessário que o agregado familiar tenha um rendimento anual inferior a 14 938 euros ($RMMG \times 14 \text{ meses} \times 2,2$) e o valor patrimonial tributário da totalidade dos prédios pertencentes ao proprietário não seja superior a 67 900 euros ($VPT \times 14 \text{ meses} \times 10$). Mas a isenção só é atribuída mediante requerimento até 30 de Junho do ano a que respeite e tem de ser reconhecida pelo chefe do Serviço de Finanças da área.

Pelo decorrer de todas essas determinações se pode apreciar a complexidade do processo de determinação da composição, da área e do valor patrimonial dos prédios, bem como do cálculo do IMI incidente sobre os prédios rústicos, para cujo enquadramento apresentamos, na parte final, algumas considerações e propostas.

Processo auxiliar de identificação e imóveis mal identificados na matriz

Finalmente, na expectativa de que possa ser de utilidade, deixamos aqui uma breve nota quanto ao procedimento a adoptar para esclarecer divergências na

identificação de imóveis mal identificados na matriz ou com falta de correspondência com o artigo antigo que constava (e consta ainda em muitos casos) na descrição predial na conservatória.

Hoje as matrizes prediais das Finanças estão quase totalmente informatizadas, em modelo próprio. Antigamente, as matrizes prediais eram uns livros grandes e estreitos – ou, mais tarde (depois dos anos 70), fichas compridas – com uma folha ou ficha por prédio, arquivados em vários livros por freguesia, que podem ainda ser consultados nos serviços das finanças em cada concelho. Esses livros ou arquivos ainda podem ser consultados na repartição concelhia, quando as matrizes ainda não tenham sido totalmente substituídas pelos registos informáticos, após o qual são remetidos aos serviços distritais. Nas folhas antigas, em geral até aos anos 60, os prédios estavam identificados, localizados e descritos com notável rigor e pormenor, com designações e toponímia muito precisa, que muito ajudam, ainda hoje, à sua identificação e localização precisas, com base em informações locais ou de familiares.

Como dissemos, a numeração dos artigos é seguida na matriz de cada freguesia e em cada secção na matriz cadastral (cf. art.º 78 e ss. do Código do IMI). Ora o seguimento inicial ou a antiga da numeração, nas zonas que não foram seccionadas para efeito do Cadastro Geométrico, correspondeu ao percurso diário que faziam os avaliadores para identificar e caracterizar os vários prédios em cada local, o que faziam de modo sequencial durante cada dia. O nome antigo dado a esses avaliadores era «louvados», por serem escolhidos (eleitos, louvados) em sessão local na freguesia. Uma transferência dos artigos de matriz sequenciais para uma carta ajuda por vezes a clarificar a identificação dos antigos artigos da matriz e a sua correspondência com a descrição predial.

A aquisição de uma fotografia aérea¹⁶ da época em que foi realizada essa avaliação constante nos antigos livros de matrizes (em geral nos anos 1950 e 60) faz sobressair uma divisão parcelar, quase sempre muito próxima da estrutura dos prédios rústicos nessa época, embora hoje já profundamente alterada. Essa malha de parcelas e prédios rústicos de outra época é frequentemente, de modo muito particular nas zonas de minifúndio, muito esclarecedora da estrutura predial. Mesmo nas zonas florestais, onde era uso «roçar o mato», a coloração diversa das diferentes faixas de mato, se não delimita, permite pelo menos identificar grupos de prédios e a sua compartimentação aproximada. E assim, com alguma paciência, se consegue por vezes esclarecer a correspondência com os artigos da matriz da época e, conseqüentemente, com as descrições prediais que lhe corresponderam, no período de maior intensidade de ocupação rural do País. Os limites do prédio poderão, entretanto, ter sido alterados e até podem os louvados das Finanças ter juntado prédios ou mudado a sua configuração, mas a ligação directa da descrição predial ao sítio e ao prédio e

¹⁶ A aquisição dessas fotografias é aconselhável que seja feita presencialmente nas delegações do Instituto Geográfico Português (hoje integrado na DGT). A selecção da área que interessa exigirá, provavelmente, a ida à Fototeca do IGP, na Rua da Artilharia, onde por consulta directa, e dada a extrema simpatia dos técnicos, se pode escolher o ano do voo, a fiada e a fotografia mais ajustada. Ver em http://www.igeo.pt/produtos/Inf_cartografica.htm.

aos artigos da matriz fica muito facilitada. O que pode ser agilizado se a isso juntar a informação, que poderá colher dos residentes locais mais velhos, da correcta implantação das zonas a que correspondem os nomes dos sítios que constam da descrição predial e da matriz antiga.

É uma forma de estreitar a ligação à terra que nos foi legada pelos nossos maiores, que tanto esforço lhe deram. E será seguramente um contributo decisivo para quando o Cadastro Predial chegar à freguesia e poder ganhar mais justa execução e mais rapidamente ser concluído e tornar-se operacional.

C.3. Demarcação e delimitação dos prédios fundamentais para o Cadastro

A demarcação dos prédios no terreno, implantando marcas de diferente tipo nas suas extremas é, como sempre foi, o processo usual de delimitar os prédios e a propriedade. A generalidade dos prédios rústicos e urbanos, dada a sua ocupação com culturas ou construída, está visivelmente demarcada de uma forma ou outra, pelo que se encontrará facilitada a identificação dos prédios para o Cadastro. O problema surge quando tal não acontece, em algo como um quarto dos mais de 11 milhões de prédios rústicos do nosso território, a que acresce uma outra parte ainda relevante deste, de terras que não têm dono conhecido, pelo menos segundo parece. Como é evidente, essas dificuldades adensam-se muito nas zonas de propriedade mais retalhada. E como isso ocorre, essencialmente, a norte do rio Tejo, foi aí, por essas mesmas dificuldades, que parou a realização do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica, que durante a parte central do século passado estava já avançando no Sul do País, como se expõe mais adiante.

Importa, pois, analisar em que consiste a demarcação dos prédios rústicos, que são quase sempre aqueles que estão por demarcar, já que nos prédios urbanos nos apressamos, em geral, a demarcar e proteger bem a nossa propriedade. Só perante essa demarcação é que pode ser executada pelos técnicos cadastrais a identificação, delimitação e caracterização dos prédios, da forma correcta que é indispensável para efeitos de Cadastro Predial.

Nos termos da lei e das normas vigentes, designadamente do Regulamento do Cadastro Predial¹⁷:

- «a demarcação de um prédio é um dever do titular cadastral (o proprietário) e apenas este, ou alguém por ele mandatado, tem legitimidade para definir os limites do seu prédio». Essa delimitação deve ser feita em conformidade com a posse dos confinantes e o título do prédio, que é a descrição predial ou o título aquisitivo. (A descrição e área que constam da matriz são apenas dados complementares, auxiliares e eficazes para efeitos fiscais, a menos que elas decorram de levantamento cadastral ou

¹⁷ O Regulamento do Cadastro Predial foi aprovado pelo DL n.º 172/95, de 18 de Julho, estando a operacionalização agora regulamentada pelo DL n.º 224/2007, 31 de Maio, alterado pelo DL n.º 65/2011, de 16 de Maio.

de técnico habilitado e tenham sido confirmadas pelos vizinhos confrontantes, caso em que se lhes reconhecerá o correspondente valor.)

Analisando em pormenor o que dizem estes regulamentos e regras aplicáveis:

- a demarcação de um prédio consiste, em geral, na instalação de marcos nos limites do terreno e deve seguir as regras oficialmente definidas pelo IGP nas «Instruções técnicas para a demarcação de prédios» (aprovadas pelo Despacho n.º 63/MPAT/95 de 21 de Julho)¹⁸; Exceptuam-se em alguns casos, designadamente:

¹⁸. Disponíveis em http://www.igeo.pt/instituto/organizacao/demarcacao_predios.pdf.

- onde os limites são evidentes ou a configuração do terreno torna impossível a instalação de marcos, como no caso dos muros, vedações, valas, sebes, escarpados, taludes, caminhos bem demarcados, construções, edifícios, etc.;

- onde esses limites estão já legalmente estabelecidos ou regulamentados, como nas linhas de caminho-de-ferro, estrada e caminhos ou arruamentos;

- ou ainda junto das linhas de água, leitos de cursos de água, margem de lagos, lagoas, linha de costa atlântica, barranco, vale ou outros, onde prevalecem as regras definidas para a delimitação do domínio público hídrico, e nesses casos, «face à inviabilidade de demarcação da extrema, esta deverá ser referenciada através da utilização de marcos de referência, que devem ser colocados na proximidade da extrema, indicando de forma clara a localização da mesma» (no limite inferior de um talude sempre que for o caso);

- as regras de delimitação já não respeitam ao proprietário, mas sim aos técnicos cadastrais que as reconhecem e levantam no terreno, «na recolha de extremas, nos casos em que a demarcação do prédio não é obrigatória ou se mostra de todo impossível pelas características físicas e topográficas do terreno»¹⁹. São instruções que não estão facilmente disponíveis, mas são fornecidas pelo IGP aos técnicos encarregados da sua execução. Nas «Especificações Técnicas para a Execução do Caderno o Cadastro Predial» do SINERGIC (IGP, 2009) está ilustrada a forma de o fazer junto dos taludes, das linhas de água (embora aqui não ilustre o caso mais frequente, que é não haver marcos de referência delimitadores da margem do domínio público hídrico), via rodoviária e ferroviária, canal ou vala, muros sebes ou vedações, construções e edifícios, etc.

¹⁹. Do ponto J.2 – Regras de delimitação do Caderno de Encargos para a Execução do Cadastro.

É, pois, do maior interesse dos proprietários proceder urgentemente à demarcação de todos os prédios da propriedade de cada um, para que esta possa ser assegurada nos termos da lei, o que por seu lado, facilitará ou tornará possível a execução do Cadastro Predial.

D. O Cadastro – Instrumento Base de uma Nova Política Fiscal

Quando, há mais de 150 anos, quiseram lançar o cadastro, definiram-no assim: «o registo público, que descreve a extensão e o valor de cada uma das propriedades prediais de um *paiz*, com a designação do nome dos seus proprietários»²⁰.

²⁰. Ávila – 1848, p. 31.

Efectivamente, foi de natureza fiscal o objectivo principal da criação do cadastro e da sua generalização em boa parte dos países europeus, nos séculos XVIII e XIX, quando as rendas rurais eram um rendimento tributável dominante a sujeitar a impostos.

Hoje, nos 308 concelhos do País, a componente rústica do Imposto Municipal sobre Imóveis (o IMI rústico, como passaremos a dizer) rende apenas cerca de 8 milhões euros, num montante global de mais 1065 milhões de euros do IMI colectado sobre os prédios urbanos, ou seja, não chega a 1% do IMI total!

A receita do IMI reverte integralmente para os municípios, tal como o IMT – Imposto Municipal sobre as Transacções Onerosas de Imóveis, que são os dois únicos impostos exclusivamente municipais, dadas as suas características marcadamente locais, de territorialidade bem definida.

O Quadro 1 apresenta a evolução das receitas do IMI e do IMT no cômputo geral das receitas fiscais, desde 1995, de forma que julgamos ilustrativa. Estes números servem para evidenciar, com toda a clareza, que o IMI rústico, na prática, já não tem significado em termos de receita fiscal do Estado. No cômputo geral, não chega a valer 0,01% do total das receitas fiscais. Desta quase irrelevância tributária da propriedade rústica decorre que o Cadastro Predial já não é um instrumento fiscal, porque se é indispensável para a localização e correcta avaliação dos prédios rústicos é quase dispensável no caso dos prédios urbanos, cuja caracterização e endereço é muito mais fácil. Por isso, como é mínimo o contributo fiscal dos prédios rústicos e se se consegue de formas mais expeditas e económicas a avaliação dos prédios urbanos, de cujo valor tributável (incomparavelmente superior aos rústicos) deriva a quase totalidade do IMI arrecadado, não se justifica, do ponto de vista fiscal, assumir os custos de execução do Cadastro.

Se o essencial deste tipo de receitas fiscais dependesse da existência do Cadastro, já há muito que estaria feito, porque a eficácia da máquina fiscal em Portugal sempre foi muito elevada e aperfeiçoou-se imenso nos últimos anos, como todos sentimos no dia-a-dia. Aliás, foi isso mesmo que aconteceu ao se ter executado o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica nas zonas de propriedade maior, onde coincidiam o maior volume de imposto a arrecadar e a execução cadastral mais facilitada e de menor custo.

Acresce que o valor da cobrança do IMI por prédio rústico é tão baixa, na casa dos 0,72 euros por prédio, que não justifica sequer a sua cobrança se esta não for associada à cobrança do IMI dos prédios urbanos. Daí que as Finanças não procedam nesses casos à cobrança, aplicando o que é chamado de «isenção técnica», como prevê, aliás, o próprio Código do IMI.

É exactamente o oposto do que acontece com o IMI dos prédios urbanos, que desde há cinco anos ultrapassou a fasquia de receita dos mil milhões de euros e que o Governo prevê que chegue ao 1,4 mil milhões em 2015, quando as novas avaliações imobiliárias em curso produzirem efeito para o Estado.

Ora, como referimos, para cobrar e actualizar impostos referentes aos prédios urbanos a máquina fiscal nunca precisou do Cadastro. Faz avaliações e inquéritos de áreas e características dos imóveis (no Modelo 1 do IMI, sempre que há transacções) e até obtém plantas e levantamentos, que os proprietários lhes vão entregando (mas que arquivadas, nunca mais serão usadas) e assim passa a dispor do instrumento que lhe convém que são as matrizes urbanas, inventadas no século XIX. E o resultado fiscal é avultado: o IMI urbano rende anualmente mais do que 1000 milhões de euros.

Este ano de 2012, por força da imposição externa, a Autoridade Tributária pôs em campo 900 peritos avaliadores, que vão dar valor com critérios actualizados a 70% dos imóveis urbanos do País, que terão valor patrimonial demasiado baixo, permitindo elevar o IMI urbano até àquele valor.

Efectivamente, o «rendimento fiscal» por prédio dos imóveis urbanos é cerca de 190 vezes superior ao dos prédios rústicos. E se formos mais territoriais, podemos dizer, de forma simplista, que o rendimento fiscal por hectare urbano é 4000 vezes superior ao rendimento fiscal por hectare rústico²¹.

Perante estes montantes, de pouco vale actualizar as avaliações dos prédios rústicos. E acresce que o processo avaliativo previsto no Código do IMI é muito mais complexo e caro do que o dos prédios urbanos.

Tem de ser outra a solução. Impõe-se rever a política fiscal dos prédios rústicos noutra lógica. Já não orientada essencialmente pelo seu tributo fiscal, que será sempre mínimo, mas visando mobilizar a utilização e gestão das terras, que, essa sim, contribui para a economia e o emprego rural e reduz os riscos e as perdas do abandono.

Adapte-se, sim, o instrumento fiscal para isentar quem gere a terra e penalizar quem a abandona, aplicando a nova regra da «gestão rural ou pagador».

É essa a nossa perspectiva, que esboçamos na proposta final e que, em boa parte, constitui orientação já assumida pelo Governo, através da RCM n.º 56/2012, aprovada recentemente.

²¹ Conjugando os valores do IMI dos prédios rústicos e dos urbanos com as áreas do quadro do domínio privado para os prédios rústicos e urbanos resultam estes valores.

Quadro 1 Receitas fiscais e IMI dos prédios rústicos

Receitas Impostos e Contribuições Sociais e PIB – Evolução 1995 a 2010 – Valor

Administração Pública										Produto Interno Bruto (PIB)	Admin. Pública		Admin. Local		
Unidade: 10 ⁶ €	Receitas Fiscais										Peso Receitas Fiscais da Adm. Públ. no PIB	%IMI-R / Rec.	Peso Receitas Fiscais da Adm. Local no PIB	%IMI-R / Rec. Fiscais	
	TOTAL das Receitas Fiscais	Receitas Tributárias							Outros Imp.						Contr. Soc.
		TOTAL das receitas tributárias	Alguns Impostos				IMI Rústico (ref. Prédios Rústicos)	Impostos sobre rendimento, capital, etc.							
► Classif. em Contas Nacionais		TOTAL Impostos sobre produção e importação	IVA	IMT	IMI	IMI Rústico									
1995	27.125	18.319	11.043	5.507	288	310	5,1	7.276	8.806	87.745	31%	0,02%	2%	0,33%	
1996	29.655	20.388	12.081	6.221	312	315	5,7	8.307	9.267	93.087	32%	0,02%	2%	0,34%	
1997	32.137	21.878	12.815	6.651	361	337	7,1	9.063	10.259	100.981	32%		2%		
1998	35.465	24.087	14.509	7.542	472	408	1,4	9.578	11.378	110.104	32%	0,00%	2%	0,07%	
1999	38.877	26.778	15.962	8.335	643	457	6,1	10.816	12.100	118.370	33%	0,02%	2%	0,24%	
2000	42.122	28.679	16.490	9.228	674	508	8,0	12.189	13.443	127.007	33%	0,02%	2%	0,30%	
2005	53.435	35.110	22.379	12.783	691	827		12.731	18.325	153.728	35%		2%		
2006	56.762	37.777	23.902	13.514	748	903		13.875	18.985	160.273	35%		3%		
2007	60.269	40.621	24.527	14.064	973	1.008		16.094	19.648	169.319	36%		3%		
2008	61.369	40.866	24.214	14.173	775	1.102	8,3	16.654	20.503	171.983	36%	0,01%	3%	0,18%	
2009	57.652	36.561	21.319	11.740	634	1.065	8,4	15.241	21.090	168.586	34%	0,01%	3%	0,19%	
2010	59.595	38.428	23.005	13.241	612	1.045		15.348	21.166	172.799	34%		2%		

Evolução 1995 a 2010 – Em% do Total Receitas Fiscais Totais

1995	68%	41%	20%	1%	1%	0,02%	27%	32%	323%
1996	69%	41%	21%	1%	1%	0,02%	28%	31%	314%
1997	68%	40%	21%	1%	1%	0,02%	28%	32%	314%
1998	68%	41%	21%	1%	1%	0,004%	27%	32%	310%
1999	69%	41%	21%	2%	1%	0,02%	28%	31%	304%
2000	68%	39%	22%	2%	1%	0,02%	29%	32%	302%
2005	66%	42%	24%	1%	2%		24%	34%	288%
2006	67%	42%	24%	1%	2%		24%	33%	282%
2007	67%	41%	23%	2%	2%		27%	33%	281%
2008	67%	39%	23%	1%	2%	0,01%	27%	33%	280%
2009	63%	37%	20%	1%	2%	0,01%	26%	37%	292%
2010	64%	39%	22%	1%	2%		26%	36%	290%

Fonte: INE – Estatísticas das Receitas Fiscais (1.4 Quadros desagregados – Administrações Públicas e 1.4.3 Admin.Local)

IMI dos Prédios Rústicos – Evolução 2008 a 2010

Ano	N.º prédios	Q.1A. IMI – Liquidação			Valor Patrim. Sujeito		% V. Patrim Isento	
		10 ⁶ €	IMI Liq. /Prd Rust.	10 ⁶ €	N.º prédios	10 ⁶ €	% prédios	% €
2008	11.611.181	8,27	0,71 e	0,560%	11.611.181	1.478	4,4%	8,4%
2009	11.611.394	8,37	0,72 e	0,558%	11.611.394	1.500	4,6%	8,4%

IMI dos Prédios Urbanos – Evolução 2008 a 2010

Ano	N.º prédios	Q.1B. IMI – Liquidação			Valor Patrim. Sujeito		% V. Patrim Isento	
		10 ⁶ €	IMI Liq. /Prd. Rust.	10 ⁶ €	N.º prédios	10 ⁶ €	% prédios	% €
2008	7.849.545	983	125,27 €	0,28%	7.849.545	351.521	20,9%	31,3%
2009	7.910.890	1.087	137,47 €	0,28%	7.910.890	387.441	20,1%	29,9%

Fonte: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas_patrimonio/

Capítulo 2

Preceitos Primordiais – Domínio Público e Terras sem Dono Conhecido

A posse e propriedade da terra regem-se, em Portugal como na generalidade dos países, por normas constitucionais, legais e regulamentares que garantem esses direitos aos cidadãos e regulam o seu exercício.

A execução do Cadastro, ao procurar esclarecer em termos geoespaciais a efectiva propriedade das terras e os limites destas, vai trazer à lide um conjunto de aspectos e situações concretas que exigem esclarecimento.

Retomar e reler os nossos diplomas fundamentais é, pois, de extrema oportunidade até porque, como vamos ver, estão em causa coisas e patrimónios de significativo valor cuja gestão importa assegurar em favor do bem comum respeitando aqueles directos.

A. Preceitos constitucionais e rede do domínio público

Estabelecendo a Constituição um conjunto de preceitos que enquadram os princípios gerais que regem a forma como, enquanto nação, pretendemos exercer os nossos direitos de posse e uso do território, importa atender a esses postulados no que diz respeito à propriedade da terra.

A importância destes princípios para o nosso tema não decorre tanto de uma necessidade de enquadramento formal, mas, essencialmente, porque aí radicam e daí derivam diversas obrigações e direitos do Estado, regiões autónomas e autarquias locais, bem como de organizações e dos cidadãos, que são relevantes para a execução e operacionalização do Cadastro e da posse e gestão da propriedade fundiária.

A.1. Os preceitos constitucionais referentes ao território

Portugal, como Estado soberano, estabeleceu os seus domínios como «abrangendo o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira», remetendo para a lei a definição da «extensão

²². Determina a Constituição da República Portuguesa (na sua 7.ª versão, que estamos seguindo, aprovada pela Lei n.º 1/2005, de 12 de Agosto); diz ainda no seu artigo 5.º que «o Estado não aliena qualquer parte do território português ou dos direitos de soberania que sobre ele exerce, sem prejuízo da rectificação de fronteiras». Consultável em http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=565&tabela=leis&ficha=1&pagina=1.

²³. Há países em que este direito de propriedade não é reconhecido, sendo o direito ao uso da terra obtido por outra forma, designadamente por concessão, em geral a prazos largos. Moçambique é um desses países, sendo essa concessão, pelo prazo de 50 anos, apenas transmissível por morte no caso dos terrenos urbanos.

²⁴. A Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto, que pode ser consultada em <http://dre.pt/pdf1sdip/2007/08/16800/0607406075.PDF>.

e o limite das águas territoriais, a zona económica exclusiva e os direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos»²².

A Constituição reconhece o direito à propriedade privada, não como um princípio ou direito fundamental, mas no capítulo dos «Direitos e deveres económicos», no artigo 62, definindo que «a todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição» e que «a requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização»²³.

Pela Constituição, o Estado reservou para si (ou para as regiões autónomas e as autarquias locais) a definição das «regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento» (art.º 65), hoje em dia alvo de uma série de diplomas legislativos entroncados numa Lei de Bases que estabelece as «bases da política de ordenamento do território e de urbanismo»²⁴. Mas não fez o mesmo quanto ao solo rústico. No caso do solo rústico, o Estado propõe-se apenas, na Constituição, «eliminar os latifúndios» e «reordenar o minifúndio» (nas alíneas *f* e *h*) do art.º 81) embora não os defina, nem determine como o irá fazer. E considera que na propriedade rústica pode haver abandono em determinados casos, reconhecendo implicitamente que pode até haver abandono justificado. Efectivamente, ao definir que «os meios de produção em abandono podem ser expropriados», estipula que «os meios de produção em abandono injustificado podem ainda ser objecto de arrendamento ou de concessão de exploração compulsivos, em condições a fixar por lei» (art.º 88).

A.2. A rede territorial do domínio público

As últimas referências da Constituição, no que concerne ao nosso tema, estabelecem as partes do território que o Estado reserva para si, e que não podem, por isso, ser alvo de apropriação privada. São do «domínio público».

Assim, na Parte II, referente à «Organização Económica», no artigo 84, a Constituição define com toda a clareza quais as partes do território que pertencem ao domínio público:

- a) «As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos;
- b) As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário;

- c) Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção;
- d) As estradas;
- e) As linhas férreas nacionais;
- f) Outros bens como tal classificados por lei».

E remete para a lei a definição do «regime, condições de utilização e limites» do domínio público, bem como a repartição deste entre o que pertence ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais.

O DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, cumprindo um propósito que «data de há mais de um século», veio definir quais os bens que «integram o domínio público do Estado», o que ainda não havia sido regulado, determinando que o património do Estado «compreende o domínio público, o domínio privado e o património financeiro do Estado», atribuindo à Direcção-Geral do Património a competência para a organização e periódica actualização do seu cadastro e inventário geral.

Mais recentemente, o DL n.º 280/2007, de 8 de Novembro, veio estabelecer «as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais», bem como «o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos». Estabelece designadamente que «os imóveis do domínio público estão fora do comércio jurídico, não podendo ser objecto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado», e «não são susceptíveis de aquisição por usucapião», sendo absolutamente impenhoráveis²⁵.

Estipula também que o regime jurídico daqueles bens «é ainda recortado pelos princípios da inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade e pela possibilidade de os bens em causa serem utilizados, pela Administração, através de reservas e mutações dominiais e de cedências de utilização, pelos particulares, designadamente através de concessões de exploração».

Para cumprir os preceitos constitucionais e da lei, o ministro das Finanças regulou a elaboração do «Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE)», que, nos termos da Portaria n.º 671/2000, as administrações efectuem e actualizam periodicamente, o que permite identificar e localizar os bens do domínio público e os demais bens do Estado²⁶.

Aliás, a lei que determina o inventário dos bens e direitos do Estado esclarece estes conceitos. Define que os bens deste podem ser do *domínio público*, do *domínio privado indisponível* (porque afectos aos organismos públicos ou expropriados) e do *domínio privado disponível*, que compreende os bens do Estado não afectos a fins de utilidade pública (e que se encontram na

²⁵ O domínio público e sua administração e os bens que o constituem regem-se como referido, além da Constituição da República Portuguesa, pelo DL n.º 477/80, de 15 de Outubro e pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto que estabelece as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, transcrevendo aqui a essência dos artigos 18 a 20 deste diploma.

²⁶ Pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril, o ministro das Finanças regulou o Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE), que «abrange os inventários de base dos bens do activo imobilizado, com carácter permanente, que não se destinam a ser vendidos» determinando que o Cadastro e Inventário dos Imóveis e Direitos do Estado (CIIDE) integra os imóveis qualificados de domínio público ou privado, rústicos ou urbanos e outros, incluindo os direitos a eles inerentes. E estipula que a inventariação dos imóveis pressupõe a existência de título de utilização válido e juridicamente regularizado, tanto nos casos em que confira a posse como o direito de uso, a favor da entidade contabilística. Na parte que nos importa, ficaram de fora deste inventário os bens imóveis que na fazem parte do «activo imobilizado» do Estado, que constituem o cerne da Rede Territorial de Domínio Público, elemento primordial para o Cadastro Predial.

²⁷. DL n.º 477 /80, de 15 de Outubro, que determina a elaboração do cadastro ou inventário dos bens do Estado, determinando que para efeitos de inventário se entende «por património do Estado o conjunto de bens do seu domínio público e privado, e dos direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular, como pessoa colectiva de direito público».

administração directa da Direcção-Geral do Património do Estado)²⁷, que inclui designadamente terrenos rústicos diversos.

Não é muito difícil proceder a essa delimitação.

Vem tudo isto ao caso porque importa saber como e a quem compete administrar os bens e, portanto, as terras que cabem ao Estado nos termos da Constituição e da lei. E, se é certo que a maior parte dos edifícios públicos estará certamente identificada e registada, há ainda muitas terras que, como acabamos de ver, cabe também ao Estado administrar ou gerir.

Ora já não será tão certo que esses bens do domínio público estejam demarcados no terreno ou que disponham de delimitação georreferenciada que permita efectivamente saber, com precisão, onde começam e acabam no terreno.

Essa delimitação a existir de forma georreferenciada ou no terreno (como existe, por exemplo, nas margens das albufeiras delimitadas por marcos) irá definir de forma muito concreta e quase palpável, visível aos olhos de todos, uma verdadeira rede das terras do domínio público constitucionalmente determinado. Essa rede formada pelas margens do mar, rios, ribeiras, albufeiras com suas margens, pelas estradas e caminhos-de-ferro e pelas ruas, conforme define a lei, constituirá o que podemos chamar e devemos passar a chamar com um nome próprio: a «Rede Territorial do Domínio Público»²⁸.

²⁸. Cada elemento do domínio público tem evidentemente as suas regras específicas de delimitação, como é o caso da rede hídrica, que pela Lei n.º 16/2003, de 4 de Junho, alterou o DL n.º 468/71, de 5 de Novembro, que revê, actualiza e unifica o regime jurídico dos terrenos do domínio público hídrico, definindo na rede geral que este termina na «estrema dos terrenos que as águas cobrem em condições de cheias médias, sem transbordar para o solo natural, habitualmente enxuto» (art.º 2-3). Ver sobre este tema «Os Bens de Domínio Público em Portugal», Jorge Manuel Afonso Alves.

A.3. As zonas de propriedade privada – o reverso do domínio público

Ao preceituarem desta forma, a Constituição e as leis complementares estabelecem com clareza que uma coisa são as partes do território que são do *domínio público* outra coisa, totalmente diversa, são as terras privadas ou do chamado *domínio privado*, que, não pertencendo àquele, constituem o universo das áreas que podem ser apropriadas pelos cidadãos e pelas organizações (privadas ou públicas, incluindo naturalmente o próprio Estado e autarquias), aí demarcando e registando prédios nos termos da lei.

É aí, e só aí, que podem ser demarcadas terras que constituam prédios, rústicos ou urbanos, passíveis de ser apropriados e registados como tal pelas pessoas singulares ou colectivas, públicas ou privadas, segundo a lei.

Torna-se evidente que a referida rede de praias, rios, ribeiras ou albufeiras, estradas, caminhos-de-ferro, ruas e outras terras do domínio público constitui uma teia que define ou delimita, pela negativa ou nos interstícios, todas as zonas cujo território é do domínio privado e, como tal, passível de ser dividido em parcelas que constituam prédios.

Todas essas parcelas e prédios que constituem as propriedades imobiliárias privadas, de pessoas singulares ou colectivas (públicas, comunitárias ou privadas), de todas as entidades com direito de propriedade em Portugal, constituem,

assim, conjuntos agregados ou blocos de prédios, formando polígonos, que são delimitados e confrontam por todos os lados com aquela rede de terrenos públicos, ou seja, com a referida *Rede Territorial do Domínio Público* que sobre eles prevalece. É só dentro desses polígonos territoriais que existem prédios a cadastrar. Esses polígonos constituem a malha das zonas a cadastrar, onde há terrenos que podem ser apropriados, demarcados, identificados, caracterizados e registados como prédios urbanos e rústicos.

Essa malha define todas e cada uma das zonas em que o Cadastro tem de ser executado. São as «Zonas de Propriedade Registável», como passaremos a designá-las, configurando o seu conjunto a «Malha Cadastral das Zonas de Propriedade Registável», ou, mais abreviadamente, a «Malha Cadastral», que adiante abordaremos na nossa proposta. Digamos que esta malha é o reverso da «Rede Territorial de Domínio Público», que acabamos de definir acima.

A.4. A malha cadastral das zonas de propriedade registável

Esta malha cadastral, instrumento de delimitação territorial de execução relativamente simples, é, ou deveria ser, a antepimeira peça para se fazer o Cadastro Predial em Portugal. Essa malha definiria todas as zonas ou macrossecções cadastrais a que cada prédio, rústico ou privado, deveria estar referenciado, mesmo quando não haja ainda Cadastro, o que resultaria evidente e sem quaisquer dúvidas no terreno e poderia ser praticado por todos os serviços públicos desde já.

Efectivamente, é ao Estado e às autarquias que cabe definir o que é que, nos termos da Constituição e da lei, constitui o referido domínio público, que lhes compete delimitar e gerir, cada um a seu nível, nos termos da lei.

A *Rede Territorial do Domínio Público* assim definida é razoavelmente estável, constituindo com toda a lógica a fronteira ou a primeira componente do Cadastro, porque delimita as zonas ou a malha poligonal onde será necessário proceder à execução deste.

Ao definir essa delimitação, se for executada nos moldes técnicos e georreferenciados definidos para o Cadastro Predial, estar-se-á a compartimentar automaticamente todo o território em zonas de domínio privado, delimitando à partida todas as zonas de propriedade registável.

Desse modo, ficará desde logo construída a referida malha cadastral, que, tendo de estar bem caracterizada, por ser imperativo constitucional, deverá ser estruturante para a execução do Cadastro Predial, passando a constar da cartografia de base utilizada por este.

As linhas poligonais que definem as zonas de propriedade registável delimitam ao mesmo tempo todas as zonas ou macrossecções cadastrais, onde se incluem todos os prédios rústicos e urbanos do País, cobrindo todas as terras registadas ou registáveis.

Será muito simples identificar e codificar cada uma dessas zonas. Isso permitirá ligar esse novo código ao artigo matricial dos prédios nas zonas não cadastradas ou usar, para isso, parte de um dos subconjuntos de seis dígitos que compõem o NIP (Número de Identificação Predial) previsto para os prédios a partir da execução do Cadastro Predial.

Ficará, pois, cada prédio associado a uma zona bem definida e identificada, cuja delimitação toda a gente reconhece no terreno e não a uma secção instrumental só visível no papel (como se praticava anteriormente para o cadastro), simplificando a referência geoespacial dos prédios em todo e qualquer levantamento de campo, bem como a correspondência directa com as bases registrais administrativas (registo predial, matriz, parcelário, etc.).

E não se duplicarão trabalhos, antecipando apenas uma das componentes de delimitação necessárias ao Cadastro, indispensável para a execução deste, tenha ou não sido utilizada para aquele fim.

É aliás dentro dessa malha cadastral que devem trabalhar as equipas que vão fazer o trabalho de campo de reconhecimento e caracterização predial para o Cadastro. Estranho será que haja prédios que transcendam esses limites (ocupando terrenos do domínio público), mas tal vai certamente acontecer. No entanto, se tal acontecer, a lei esclarece como se deve proceder. Até por isso, por ser necessário esclarecer, desde logo, no terreno as razões que fundamentam (ou não) que um prédio possa transcender esse limite, importa que aquela rede esteja delimitada, desde o início, na cartografia de base das equipas de trabalho que vão executar o Cadastro no terreno.

Tal operação, cujas bases já estão em boa parte tecnicamente executadas pelas autarquias, no âmbito dos respectivos planos directores municipais, não é complexa nem demorada, mas deve ser prioritária. É um imperativo constitucional do Estado e das autarquias, cujo cumprimento delimitaria com rigor onde deve começar e acabar o Cadastro Predial.

A definição daquela rede permitiria carrear para a execução do Cadastro Predial três outras vantagens desta demarcação prévia:

- a primeira é que serão cumpridas as determinações constitucionais e legais que incumbem ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias de proceder à identificação e caracterização e gestão dos bens do domínio público;
- a segunda é que essa delimitação evidencia as zonas aprováveis tornando-as base de referência imediata, facilmente reconhecíveis e referenciáveis, onde devem terminar as extremas das áreas privadas para toda a sorte de levantamentos e identificações prediais e de outras estruturas e inventários; esses limites são, em grande parte, identificáveis no terreno por directa evidência, definindo uma espécie de quadrícula geoespacial, que

devem ter coordenadas bem definidas no sistema de referência adoptado, desde que se marquem alguns pontos de referência no solo, junto delas;

- a terceira é que ela é imprescindível para definir quais as terras disponíveis ou abandonadas que, não constituindo prédios com titular conhecido, constituem terras disponíveis para serem apropriadas e registadas, cuja propriedade e obrigação de gestão cabe ao Estado²⁹.

Qual delas a mais relevante, estas vantagens da delimitação e caracterização geoespacial da Rede Territorial do Domínio Público reforçam a imperiosa necessidade da sua urgente realização.

A.5. Alguns números sobre o domínio público e privado

Para terminar, buscando tornar visível o que resulta da demarcação dessa Rede Territorial do Domínio Público, fizemos um breve trabalho meramente ilustrativo da sua delimitação, que consta do mapa que se segue. Foi efectuado com base na COS 2006 – Carta de Uso e Ocupação do Solo de Portugal Continental³⁰, que foi preparada por fotointerpretação pela Administração Pública.

Além da teia da rede de domínio público e da malha de zonas cadastrais que ela delimita, apresenta um enfoque sobre uma zona ilustrando o tipo de malha cadastral malha cadastral que sugerimos e as zonas de propriedade registável.

O resultado dessa análise, ainda embrionária, meramente indicativa para fins comparativos, permite apontar uma primeira quantificação das áreas em causa para o continente.

Quanto ao domínio público, cobrirá cerca de 3% do território e integrará cerca de:

- 133 mil hectares de cursos e planos de água: 1,5% do total do território;
- 34 mil hectares de «solo natural» (praias, margens, pauis, etc.): 0,4%;
- 74 mil hectares de solo artificializado (vias férreas, estradas, ruas): 0,8%;

Por sua vez, os 97% do domínio privado, que constituem as zonas de propriedade registável, integram cerca de:

- 270 mil hectares de prédios urbanos (edifícios apropriáveis): 3,0%;
- 8399 mil hectares de prédios rústicos (terras apropriáveis): 94%.

Concluindo, quando acabamos de propor que se proceda a uma delimitação com rigor cadastral da Rede Territorial do Domínio Público, estamos afinal a propor a antecipação de 1,5% dos trabalhos de delimitação necessários ao Cadastro, aliás em boa parte já executados pelos municípios, como vimos atrás. É o valor que resulta, na mais onerosa das estimativas, quando se considera, no máximo, os 3% da área de domínio público, na metade do País ainda não cadastrada.

²⁹ Não há dados oficiais sobre esta matéria, nem pode haver enquanto não for feito o Cadastro Predial e demarcados os terrenos do domínio público, que definirão com rigor as terras sem dono conhecido ou do Estado.

³⁰ A COS 2006 está disponível no sítio do DGT/IGP. Consultar em http://www.igeo.pt/gdr/index.php?princ=PROJECTOS/landau&sessao=m_projectos.

Quadro 2 Domínio público e privado

Território Não Apropriável – Domínio Público Zonas Registráveis – Prédios

Título	DOMÍNIO PÚBLICO										DOMÍNIO PRIVADO					
	Área Oficial	A Cargo do Estado e Autarquias (e Reg. Aut. não calc.)								Terras Apropriáveis		Edificados Apropri.				
		Total Dom. Púb.		Natural		Solo Artificializado		Viário		Total Dom. Priv.	Prédios Rústicos		Prédios Urbanos			
Indicador	Global	Só Solos	Total Natural	Águas	Solo Artificial.	Viário e Urbano	Viário Fora do Urbano	Total Prd. Rústicos	Em Solo Urbano	Em Solo Rural	Total Prd. Urbanos	Em Solo Urbano	Em Solo Rural			
Unidades	<i>Mil ha</i>															
	<i>% do Território (Continente)</i>															
PORTUGAL CONT&RA	9.221,2															
Continente	2,7%	1,2%	1,9%	1,5%	0,4%	0,2%	0,6%	97,3%	94,3%	1,5%	92,8%	1,3%	1,8%			
milhares ha	8.908,9	239,9	166,3	132,7	33,5	21,9	51,8	8.668,9	8.399,0	130,4	8.268,6	112,0	158,0			
REGIÕES AGRÁRIAS																
Entre Douro e Minho	900,6	3,3%	2,2%	1,4%	1,2%	0,2%	1,4%	96,7%	92,0%	4,3%	87,7%	3,3%	1,4%			
Trás-os-Montes	1.228,0	1,2%	0,3%	0,9%	0,9%	0,0%	0,2%	98,8%	96,2%	0,4%	95,8%	0,3%	2,3%			
Beira Litoral	1.171,5	3,2%	2,0%	2,1%	1,2%	0,9%	0,8%	96,8%	93,1%	2,1%	91,0%	1,6%	2,2%			
Beira Interior	1.195,8	1,1%	0,4%	0,7%	0,7%	0,0%	0,3%	98,9%	96,7%	0,4%	96,3%	0,3%	1,9%			
Ribatejo e Oeste	1.180,3	4,6%	2,2%	2,9%	2,3%	0,5%	1,1%	95,4%	88,3%	3,6%	84,7%	3,3%	3,8%			
Alentejo	2.733,0	2,5%	0,5%	2,1%	2,0%	0,1%	0,3%	97,5%	96,6%	0,3%	96,3%	0,3%	0,6%			
Algarve	499,7	4,3%	3,0%	3,6%	1,3%	2,3%	0,2%	95,7%	91,9%	1,2%	90,7%	2,1%	1,6%			
Região Aut. Açores	232,2															
Região Aut. Madeira	80,1															
NUT II / NUT III	<i>Mil ha</i>	<i>Áreas – milhares de hectares (ha)</i>														
NORTE	2.128,6	45,4	23,8	23,4	21,6	1,8	22,0	6,7	15,3	2.083,2	2.010,3	43,9	1.966,4	72,9	33,0	39,9
Minho-Lima	221,9	7,4	3,7	4,4	3,7	0,7	3,0	0,8	2,2	214,5	209,6	4,7	204,9	4,9	3,1	1,8
Cávado	124,6	4,2	2,5	2,0	1,7	0,4	2,1	0,7	1,4	120,4	116,2	4,9	111,3	4,3	3,5	0,7
Ave	124,6	3,7	2,9	0,8	0,8	0,0	2,9	0,8	2,1	120,9	114,2	6,9	107,3	6,7	4,6	2,1
Grande Porto	81,5	7,4	6,0	2,2	1,4	0,8	5,2	2,0	3,2	74,0	60,4	11,7	48,7	13,6	11,4	2,2
Tâmega	262,0	5,8	3,3	2,6	2,6	0,0	3,3	0,8	2,4	256,1	248,1	5,6	242,5	8,0	3,3	4,7
Entre Douro e Vouga	86,1	1,6	1,4	0,3	0,3	0,0	1,4	0,4	1,0	84,5	80,5	5,2	75,3	4,0	3,4	0,7
Douro	410,8	6,3	1,6	4,7	4,7	0,0	1,6	0,4	1,2	404,5	395,9	2,1	393,8	8,5	1,4	7,1
Alto Trás-os-Montes	817,2	9,0	2,5	6,4	6,4	0,0	2,5	0,7	1,8	808,2	785,4	2,9	782,5	22,8	2,2	20,6

CENTRO	2.819,9	62,6	35,1	39,5	27,6	11,9	23,1	6,6	16,6	2.757,3	2.660,4	40,8	2.619,6	96,9	30,6	66,2
Baixo Vouga	180,4	17,7	11,5	13,9	6,1	7,8	3,8	1,1	2,6	162,7	152,4	8,2	144,1	10,3	6,6	3,7
Baixo Mondego	206,3	7,0	4,4	4,4	2,6	1,8	2,7	0,8	1,9	199,3	190,8	4,8	186,0	8,5	3,7	4,7
Pinhhal Litoral	174,4	3,9	3,4	1,2	0,5	0,8	2,7	0,8	1,9	170,5	160,9	6,1	154,8	9,6	4,1	5,5
Pinhhal Interior Norte	261,6	3,6	1,1	2,5	2,5	0,0	1,1	0,3	0,8	258,0	254,1	1,5	252,7	3,9	0,9	3,0
Dão-Lafões	348,9	5,0	2,8	2,2	2,2	0,0	2,8	0,8	2,0	343,9	332,5	4,0	328,5	11,4	3,0	8,4
Pinhhal Interior Sul	190,5	2,9	0,6	2,3	2,3	0,0	0,6	0,2	0,4	187,6	185,5	0,5	184,9	2,1	0,4	1,7
Serra da Estrela	86,8	0,8	0,4	0,5	0,5	0,0	0,4	0,1	0,3	86,0	83,7	0,4	83,4	2,2	0,3	2,0
Beira Interior Norte	406,3	3,6	1,4	2,2	2,2	0,0	1,4	0,4	1,1	402,7	392,1	1,8	390,4	10,5	1,0	9,5
Beira Interior Sul	374,8	4,4	1,2	3,2	3,2	0,0	1,2	0,3	0,8	370,5	364,4	1,1	363,3	6,1	1,1	5,0
Cova da Beira	137,5	1,5	0,8	0,7	0,7	0,0	0,8	0,2	0,6	136,0	130,6	0,9	129,7	5,4	0,8	4,6
Oeste	222,0	6,3	5,0	2,7	1,3	1,4	3,6	1,0	2,6	215,7	196,7	7,7	189,0	19,0	5,6	13,4
Médio Tejo	230,6	6,0	2,5	3,8	3,5	0,2	2,2	0,7	1,6	224,6	216,7	3,9	212,8	7,9	3,2	4,7
LISBOA	300,2	32,3	14,2	21,1	18,1	3,1	11,1	3,8	7,4	267,9	227,5	26,6	200,9	40,4	26,3	14,1
Grande Lisboa	137,7	13,5	7,8	6,6	5,6	0,9	6,9	2,3	4,6	124,2	101,1	17,1	84,1	23,1	16,9	6,2
Peníns.Setúbal	162,5	18,8	6,4	14,6	12,4	2,1	4,2	1,4	2,8	143,7	126,4	9,5	116,8	17,3	9,4	7,9
ALENTEJO	3.160,5	78,1	19,0	64,2	59,0	5,2	13,8	3,8	10,0	3.082,4	3.041,6	12,9	3.028,7	40,9	11,3	29,5
Lezíria do Tejo	427,5	9,4	4,6	6,6	4,8	1,8	2,9	0,9	2,0	418,1	401,2	4,0	397,2	16,8	4,3	12,5
Alentejo Litoral	530,9	20,3	6,0	17,7	14,3	3,4	2,5	0,7	1,8	510,7	504,5	1,8	502,8	6,1	2,1	4,0
Alto Alentejo	624,9	9,3	2,0	7,3	7,3	0,0	2,0	0,5	1,5	615,6	609,6	1,9	607,6	6,0	1,2	4,7
Alentejo Central	722,9	22,4	2,7	19,7	19,7	0,0	2,7	0,7	2,0	700,5	693,3	3,2	690,2	7,2	2,2	4,9
Baixo Alentejo	854,3	16,6	3,7	12,9	12,9	0,0	3,7	1,0	2,7	837,7	832,9	2,1	830,8	4,8	1,5	3,3
ALGARVE	499,7	21,6	15,1	18,0	6,5	11,6	3,6	1,0	2,6	478,1	459,2	6,2	453,0	18,9	10,7	8,2
Algarve	499,7	21,6	15,1	18,0	6,5	11,6	3,6	1,0	2,6	478,1	459,2	6,2	453,0	18,9	10,7	8,2
R.A.ACORES	232,2															
R.A.MADEIRA	80,1															

Notas: Estes valores representam estimativas aproximadas, para efeitos comparativos.

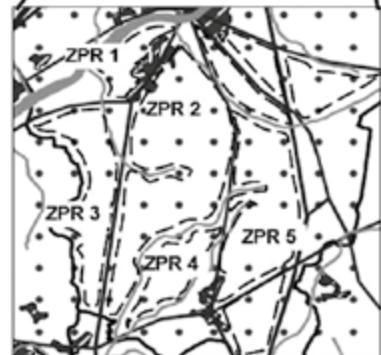
Fonte: IGP – Carta Administrativa de Portugal, versão 2012 e Carta de Ocupação do Solo (COS) 2006 APA (Agência Port. Ambiente) – Atlas do Ambiente e Atlas da Água (SNIRH)

Figura 2 Domínio público e zonas privadas

Rede territorial do domínio público



Malha Cadastral de Zonas de propriedade registável



-  Malha cadastral
-  Zona Propriedade Registável

% no Continente

Domínio Público	2,7%
 Solo Artificializado	0,8%
 Natural – Solo	0,4%
 Natural – Águas	1,5%
Domínio Privado	97,3%
TERRAS APROPRIÁVEIS	
 Prédios Rústicos	94,3%
EDIFÍCIOS APROPRIÁVEIS	
 Prédios Urbanos	3,0%

B. O Código Civil, a posse e a base legal dos prédios rústicos

Não basta possuir a terra para se ser proprietário dela. Nem tão-pouco basta, para se ser proprietário, possuir a terra e pagar os impostos. Pagar os impostos prediais é uma das condições da posse oficial, mas não é demonstrador da propriedade. É necessário que a terra esteja registada em nome do proprietário ou que os actuais donos provem ser herdeiros do titular do registo que consta na conservatória ou em documento oficial que possa dar origem a um registo. Como será o caso de um processo por usucapião, cujo direito cabe a um antecessor, na ausência de documentos válidos que permitam registar o prédio. E não falta por aí quem esteja praticando este direito da usucapião, para o qual consegue meios de fundamentação testemunhal nos termos da lei, exercendo-a sobre terras mais ou menos abandonadas, cujos proprietários as deixaram de usar. E o direito de precedência no registo é o que vinga, porque demonstra posse. Só dificilmente pode ser corrigido em tribunal.

Alertamos, pois, os senhores proprietários para que tratem de assegurar oficialmente a propriedade da terra e dos seus imóveis. É necessário actualizar os registos e as inscrições a vosso favor na conservatória (e não apenas nas Finanças) dos imóveis que possuam, designadamente dos prédios rústicos, sob pena de amanhã não poderem exercer os vossos direitos de proprietários, designadamente de vender ou doar, ou então de deixar essas complicações aos herdeiros, para que as resolvam eles, para poderem dispor da herança que lhes pretendem deixar. Se alguém, entretanto, o não fizer por eles.

B.1. Da posse e da propriedade – os conceitos no Código Civil

O Código Civil estabelece os conceitos e preceitos fundamentais nesta matéria, clarificando as diferenças existentes entre a posse e a propriedade (aplicável no presente caso às terras), tratando, em títulos separados do seu volumoso tratado, cada uma destas matérias. Há conceitos essenciais a saber.

A posse é um poder. E a propriedade é um direito (sobre as coisas corpóreas, designadamente os imóveis, como os prédios rústicos e urbanos). «O proprietário goza de modo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei e com observância das restrições por ela impostas» (art.º 1305). É no Código Civil que são estabelecidos os conceitos e preceitos que é útil a qualquer proprietário lembrar. Define, designadamente, que «a posse é o poder que se manifesta quando alguém actua por forma correspondente ao exercício do direito de propriedade ou de outro direito real», que pode ser exercido directamente ou por intermédio de outrem (um arrendatário, por exemplo).

Mas estabelece também que o possuidor perde a posse «pelo abandono», «pela perda ou destruição material da coisa ou por esta ser posta fora do comércio», «pela cedência» e «pela posse de outrem, mesmo contra a vontade do antigo possuidor, se a nova posse houver durado por mais de um ano», desde que sem violência (art.º 1267).

Presume-se que o proprietário tem a posse, mas dá-se prevalência a quem detenha a titularidade desse poder, ao estabelecer que «o possuidor goza da presunção da titularidade do direito excepto se existir, a favor de outrem, presunção fundada em registo anterior ao início da posse».

O direito de propriedade obtém-se por regra através de escritura pública (de compra, partilha, doação, etc.), confirmando oficialmente a titularidade da aquisição através do seu registo e actualização na conservatória, onde consta na descrição do prédio e da inscrição da titularidade correspondente.

São conceitos fundamentais como vemos, pelo que se justifica determiná-los com algum pormenor nas matérias que regulam a prática da posse e o exercício do direito de propriedade no que se refere aos prédios rústicos.

B.2. Os preceitos gerais do Código Civil sobre a posse e a propriedade

Assim, a parte do Código Civil que nos interessa começa no Livro III – *Direito das Coisas*.

O Título I versa sobre a *Posse* (art.ºs 1251 a 1315) e reparte-se por:

- Capítulo I e II (art.ºs 1251 a 1262) dispõem o geral e caracteres da posse;
- Capítulo III (art.ºs 1263 a 1267) trata da aquisição e perda da posse;
- Capítulo IV (art.ºs 1268 a 1275) dos efeitos da posse (benfeitorias, etc.);
- Capítulo V (art.ºs 1276 a 1286) da defesa da posse (indemnizações, etc.);
- Capítulo VI (art.ºs 1287 a 1301) regula a matéria de usucapião;

Neste título merecem particular realce, para o caso dos prédios rústicos que nos concerne, os seguintes aspectos:

- a *posse*, o tal poder de alguém que «actua por forma correspondente ao exercício de direito de propriedade ou de outro direito real» e «tanto pode ser exercida pessoalmente como por intermédio de outrem», por simples detenção, pelo exercício do poder de facto ou pela tolerância do titular do direito (art.ºs 1251 a 1253);
- «a *posse actual não faz presumir a posse anterior*, salvo quando seja titular; neste caso presume-se que há posse desde a data do título», mas por morte do titular a posse continua nos sucessores desde o momento da morte, independentemente da apreensão da coisa», mantendo-se

«enquanto durar a actuação correspondente ao exercício do direito ou a possibilidade de o continuar» (art.ºs 1254 a 1257);

- *a posse pode ser de várias espécies*: «titulada ou não titulada, de boa-fé, de má-fé, pacífica ou violenta», sendo esta última «sempre considerada de má-fé, mesmo quando seja titulada»; mas a posse titulada («fundada em qualquer modo legítimo de adquirir») é independente, «quer do direito do transmitente, quer da validade substancial do negócio jurídico», o que nem todos sabemos; «é melhor posse a que for titulada; na falta de título, a mais antiga; e se tiverem igual antiguidade, a posse actual» (art.ºs 1258 a 1262 e 1278);

- «*o possuidor perde a posse pelo abandono*, pela perda ou destruição da coisa, ou por esta ser posta fora do comércio, pela cedência» ou «pela posse de outrem, mesmo contra a vontade do antigo possuidor» (art.º 1267);

- a posse presume a titularidade do direito de propriedade, «excepto se existir, a favor de outrem, presunção fundada em registo anterior ao início da posse», ou seja, quando alguém ocupa é necessário provar o nosso direito (art.º 1268);

- *o direito a serem indemnizados das benfeitorias necessárias* que hajam feito cabe «tanto o possuidor de boa-fé como de má-fé» e «bem assim a levantar as benfeitorias úteis realizadas na coisa, desde que o possam fazer sem detrimento dela», o mesmo se passando as benfeitorias voluptuárias, excepto em caso de posse de má-fé (art.ºs 1273 a 1275);

- *o possuidor tem direito a acção directa e defesa judicial*, podendo, «quando for perturbado ou esbulhado [...] manter-se ou restituir-se por sua própria força ou autoridade», quando for indispensável, ou recorrer ao tribunal (art.º 1277);

- *da usucapião diz*: «A posse do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo, mantida por certo lapso de tempo, faculta ao possuidor, salvo disposição em contrário, a aquisição do direito a cujo exercício corresponde a sua actuação: é o que se chama usucapião»; e aplica-se tanto às coisas móveis como imóveis. Como há disposição legal em contrário, a usucapião não se aplica nas terras do domínio público. «A usucapião aproveita a todos os que podem adquirir, podendo os incapazes adquirir por usucapião», «tanto por si como por intermédio de pessoas que legalmente os representam»; «a usucapião por um compossuidor relativamente ao objecto da posse comum aproveita igualmente aos demais possuidores» (art.ºs 1287 a 1291);

- *a usucapião tem lugar, conforme o prazo da posse e nos seguintes casos*:
 - havendo título de aquisição e registo deste, a posse tiver durado 10 anos, sendo de boa-fé, ou 15 anos, sendo de má-fé, contados da data do registo;

– havendo apenas registo da posse, sem título de aquisição, aquela tiver continuado por 10 anos, sendo de boa-fé, ou 15 anos, sendo de má-fé, contados da data do registo da posse, se tiver sido feito, o que não é usual;

– na falta de registo do título de aquisição de propriedade, nem da mera posse, após 15 anos de posse, sendo de boa-fé, ou 20 anos, sendo de má-fé;

– no caso de a posse ser constituída por má-fé ou tomada ocultamente, os prazos só começam a contar-se quando cesse a violência ou a posse se torne pública;

– a mera posse (sem título de aquisição, nem registos) «só é registada em vista de decisão final proferida em processo de justificação, no qual se reconheça que o possuidor tem possuído pacífica e publicamente por tempo não inferior a 5 anos», com base em prévia escritura pública suportada em documentos comprovativos dos confrontantes, nos termos da lei (art.ºs 1293 a 1297).

Segue-se o Título II – *Do Direito de Propriedade* (art.ºs 1302 a 1438), que estabelece os preceitos fundamentais sobre esta matéria:

- o Capítulo I (art.ºs 1316 a 1315) regula o *geral e da defesa da propriedade*;
- o Capítulo II (art.ºs 1316 a 1343) trata da *aquisição da propriedade*;
- o Capítulo III (art.ºs 1344 a 1384) versa sobre a propriedade dos imóveis e seus vários *direitos de demarcação*, edificação, plantação, muros de meação, bem como sobre o *fraccionamento e emparcelamento* dos prédios rústicos;
- o Capítulo IV (art.ºs 1385 a 1402) define as regras da *propriedade das águas*, que é um tema essencial da propriedade rústica, que foi já alvo de alterações recentes e que a evolução ambiental irá tornar cada vez mais relevante;
- o Capítulo V (art.ºs 1403 a 1413) aborda a *compropriedade*, outro domínio da maior relevância na gestão da propriedade rústica;
- termina no Capítulo VI (art.ºs 1414 a 1438) sobre a propriedade horizontal.

Neste título são de destacar, para o nosso efeito e depois de termos deixado atrás transcrito o conteúdo do direito de propriedade, as seguintes determinações:

- *o domínio das coisas pertencentes ao Estado* ou a quaisquer pessoas colectivas está igualmente sujeito às disposições deste código em tudo o que não for especialmente regulado e não contrarie a natureza própria daquele domínio (art.º 1304);
- «*as coisas imóveis sem dono conhecido consideram-se do património do Estado*» (art.º 1345);

- está prevista a *expropriação*, mas «ninguém pode ser privado, no todo ou em parte, do seu direito de propriedade senão nos casos fixados na lei» e só nestes casos «pode ter lugar a requisição temporária das coisas do domínio privado». É sempre devida a indemnização adequada, quando haja «expropriação por utilidade pública ou particular ou requisição de bens»; sendo obrigatória a sua formalização oficial ou o registo da renúncia a ela (art.ºs 1308 a 1310 e Código do Registo Predial);
- «a *propriedade dos imóveis abrange* o espaço aéreo correspondente à superfície, bem como o subsolo, com tudo o que neles se contém e não esteja desintegrado do domínio por lei ou negócio jurídico» (art.º 1344-1);
- «o *proprietário não pode, todavia, proibir os actos de terceiros* que pela sua altura ou profundidade a que têm lugar, não haja interesse em impedir» (art.º 1344-1), como seja o caso de linhas eléctricas, etc.;
- a restituição ao proprietário só pode ser recusada pelo possuidor ou outrem, nos casos previstos na lei, sempre que haja reconhecimento oficial do direito de propriedade, sendo feita à custa deste em caso de esbulho (art.º 1311);
- «é *admitida a defesa de propriedade por meio de acção directa*, nos termos da lei («quando for indispensável, pela necessidade de recorrer em tempo útil aos meios coercivos normais, para evitar a inutilização prática desse direito, contanto que [...] não exceda o que for necessário para evitar o prejuízo e não sacrifique interesses superiores aos que [...] visa realizar ou assegurar»), ou recorrer ao tribunal (art.ºs 1314 e 336);
- «o *direito de propriedade adquire-se por contrato, sucessão por morte, usucapião, ocupação, acessão e dos demais modos previstos na lei*», sendo o momento de aquisição da eficácia do contrato ou da reserva de propriedade, a abertura de sucessão, o início da posse, ou a verificação dos factos que permitiram aceder, conforme os casos (art.ºs 1316 e 1317);
- «*quando alguém fizer sementeira ou plantações (ou obra) em terreno alheio*: sendo de má-fé, tem o proprietário direito a ficar com a obra, sementeira ou plantação pelo valor fixado segundo as regras do enriquecimento sem causa, ou a exigir a reposição do primitivo do terreno à custa do autor dela; sendo de boa-fé, «o autor da incorporação adquire a propriedade do prédio», se o acréscimo de valor que estas «tiverem trazido à totalidade do prédio for maior valor do que este tinha antes», pagando o valor que este tinha antes; se o valor acrescentado for igual, haverá licitação entre o dono e o autor; se o valor acrescentado for menor do que o do prédio, aquelas incorporações pertencem ao dono do terreno, com a obrigação de indemnizar o autor delas, pelo valor que tinham ao tempo da incorporação» (art.ºs 1339 a 1343);

- *é lícita a plantação de árvores e arbustos até à linha divisória dos prédios, mas ao dono do prédio vizinho é permitido arrancar e cortar as raízes e os troncos ou ramos que sobre ele penderem, se o dono sendo rogado [...] o não fizer no prazo de 3 dias; mas a lei prevê restrições relativas «à plantação e sementeira de eucaliptos, acácias ou outras árvores igualmente nocivas nas proximidades de terrenos cultivados, terras de regadio, nascentes de água ou prédio urbanos» (art.º 1366);*
- *o proprietário tem a faculdade de abrir no seu prédio minas ou poços e fazer escavações, desde que evite desmoronamentos ou deslocações de terra; e caso venham os prédios vizinhos a padecer danos, «os seus proprietários serão indemnizados pelo autor delas, mesmo que tenham sido tomadas as precauções julgadas necessárias» (art.º 1348);*
- *«a demarcação dos prédios é feita em conformidade com os títulos de cada um», e na sua falta, «de harmonia com a posse em que estejam os confidentes ou segundo o que resultar dos meios de prova». Quando a posse ou outro meio de prova não esclareça eventuais litígios, será repartido «o terreno em litígio por partes iguais». Quando haja falta ou excesso de área por via dos títulos, procede-se repartindo «proporcionalmente à parte de cada um» (art.º 1354);*
- *«o direito à demarcação é imprescritível, sem prejuízo dos direitos adquiridos por usucapião»; «a todo o tempo pode o proprietário murar, valar, rodear de sebes o seu prédio, ou tapá-lo de qualquer modo; mas não podem ser plantadas sebes vivas nas extremas dos prédios sem previamente se colocarem marcos divisórios» (art.ºs 1355, 1356 e 1359).*

Há depois várias disposições sobre os prédios rústicos, que vamos agora ver.

B.3. Determinações sobre os prédios rústicos no Código Civil

Embora, em geral, seja do conhecimento comum, reler algumas determinações do Código Civil no referente aos prédios rústicos é sempre esclarecedor:

- *«os terrenos aptos para cultura não podem fraccionar-se em parcelas de área inferior a determinada superfície mínima, correspondente à unidade de cultura fixada para cada zona do País»³¹; esta norma «abrange todo o terreno contíguo pertencente ao mesmo proprietário, embora seja constituído por prédios distintos»; e também não pode ser feito de modo que do fraccionamento «possa resultar o enclave de qualquer das parcelas» (art.º 1376);*
- *a proibição de fraccionamento não se aplica se esta tiver por fim a desintegração dos terrenos para rectificação de extremas (ou para construção), ou «quando o adquirente da parcela for proprietário do terreno contíguo,*

³¹. A dimensão da unidade de cultura mínima para cada região do País é regulada pela Portaria n.º 202/70, de 21 de Abril, DL n.º 348/88, de 25 de Outubro, e o DL n.º 103/90, de 22 de Março, art.º 1376.º CC. Nas Zonas da Reserva Agrícola Nacional essas dimensões passam para o triplo nos termos do DL n.º 73/2009, de 31 de Março.

desde que a área da parte restante do terreno fraccionado corresponda, pelo menos, a uma unidade de cultura», ou quando forem partes de prédio urbano ou se destinem a fim que não seja cultura (art.º 1377);

- «a troca de terrenos aptos para cultura só é admissível» quando, independentemente da área dos terrenos, ambos os permutantes adquiram terreno confinante com prédio seu; ou quando um dos proprietários tenha terreno contíguo ao que vai adquirir «em termos que permitam construir um novo prédio com área igual ou superior à unidade de cultura»; ou «quando ambos os terrenos tenham área igual ou superior à unidade de cultura» para a zona. Quando assim não for, não pode formalizar-se a permuta e terão de se realizar duas operações de compra e venda, com os inerentes encargos fiscais; são anuláveis com sanções os actos contrários a estas disposições (art.º 1378);

- gozam reciprocamente de direito de preferência «os proprietários de terrenos confinantes, de área inferior à unidade de cultura, nos casos de venda, dação em cumprimento ou aforamento de qualquer dos prédios a quem não seja proprietário confinante»; prefere o «que estiver onerado com servidão de passagem», ou o que «pela preferência, obtenha a área que mais se aproxime da unidade de cultura»; em igualdade de circunstâncias é por licitação. É dever do vendedor comunicar a quem tem direito de preferência o projecto de venda e as cláusulas do respectivo contrato, tendo o preferente oito dias para resposta, «sob pena de caducidade, salvo se estiver vinculado a prazo mais curto» ou o vendedor der prazo mais longo. Este direito de preferência mantém-se pelo prazo de seis meses, «a contar da data em que teve conhecimento dos elementos essenciais da alienação e deposite o preço nos 15 dias seguintes à propositura da acção» (art.ºs 1380, 417 e 1410);

- «não há direito de preferência dos proprietários dos terrenos confinantes, quando a alienação «abranja um conjunto de prédios que, embora dispersos, formem uma exploração agrícola de tipo familiar»; ou «quando algum dos terrenos constitua parte componente de um prédio urbano ou se destine a outro fim que não cultura» (art.º 1381);

- é regulado por legislação especial o emparcelamento, «operação destinada a por termo à fragmentação ou dispersão de prédios rústicos, pertencentes ao mesmo titular» (art.º 1382);

- consideram-se abolidos os atravessadouros, por mais antigos que sejam, desde que não sejam em proveito de prédios determinados, constituindo-se em servidões nesses casos; ressalva-se o caso de atravessadouros para acesso a ponte ou fonte enquanto não existirem vias públicas (art.ºs 1383 e 1384);

- *as servidões prediais são «o encargo imposto num prédio em direito exclusivo de outro prédio pertencente a dono diferente»* que, em geral, dão preferência ao prédio dominante, que dela beneficia, na alienação do dominado. Podem estas «ser constituídas por contrato, testamento, usucapião ou destinação do pai de família»; «as servidões legais, na falta de constituição voluntária, podem ser constituídas por sentença judicial ou por decisão administrativa, conforme os casos», de que são exemplos *as servidões das linhas da rede eléctrica ou as condutas de infra-estruturas* no subsolo. Acresce que as servidões não aparentes (que «não se revelam por sinais visíveis e permanentes») podem ser constituídas por usucapião, como é o caso das condutas referidas. Finalmente, as servidões extinguem-se por não uso ao fim de 20 anos, pela «aquisição, por usucapião, da liberdade do prédio» e ainda por renúncia e outras vias (art.ºs 1543, 1547 e 1548);
- *é permitido encanar águas particulares através de prédios rústicos alheios, subterraneamente ou a descoberto, desde que «em proveito da agricultura ou da indústria ou para gastos domésticos, «mediante indemnização dos prejuízos da obra» e em determinadas condições (art.º 1561);*
- *quanto às águas, «são públicas ou particulares», não as havendo, já, comuns; as águas públicas regulam-se por legislação especial que abordamos a seguir; e «são particulares as águas que nascerem em prédio particular e as pluviais que nele caírem, enquanto não transpuserem, abandonadas, os limites do mesmo prédio ou daquele para onde o dono as tiver conduzido». «Os donos dos prédios para onde se derivam as águas vertentes de qualquer fonte ou nascente podem eventualmente aproveitá-las nesses prédios; mas a privação desse uso por efeito de novo aproveitamento que faça o proprietário da fonte ou nascente não constitui violação de direito» (art.ºs 1386 e 1391).*

E assim damos por concluída esta visita às esclarecedoras normas do Código Civil. Naturalmente que a passagem breve por estas transcrições e notas não dispensa a leitura do Código nem, tão-pouco, a consulta dos especialistas habilitados sobre a matéria, aliás bastante específica, dos prédios rústicos.

B.4. As águas e a delimitação do domínio público hídrico

As águas – no território – são visíveis e impressivas pela sua extensão e generalizada presença no País e, embora sejam a essência da vida vegetal e animal, são quase ocultas quando aproveitadas e conduzidas pelos particulares em proveito das culturas praticadas nos prédios rústicos e noutros usos socioeconómicos. São as primeiras que aqui iremos abordar, pelo seu impacto cadastral.

Em correspondência, e como já referido na abordagem do Código Civil, na sua concepção legal «as águas são públicas ou particulares». «As águas públicas estão sujeitas ao regime estabelecido em leis especiais». As águas particulares são, como vimos, «as que nascerem em prédio particular e as pluviais que nele caírem, enquanto não transpuserem, abandonadas, os limites do mesmo prédio ou daquele para onde o dono dele as tiver conduzido», ou por ele consumidas, não influenciando na delimitação do solo. Dessas águas particulares resultam as águas sobrantes que engrossam as ribeiras e os rios que retalham o País e dão origem a boa parte das «águas públicas».

Para definir o dito «regime estabelecido em leis especiais» das águas públicas, regular a «titularidade dos recursos hídricos» e, conseqüentemente, estipular qual a abrangência do «domínio público hídrico», foi aprovada a Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro. Esta lei interessa-nos de modo especial para efeitos do Cadastro, por definir os limites desta parte do domínio público que coincidem ou colidem com os limites dos prédios rústicos privados que com ele confrontam, um pouco por todo o lado, esclarecendo a titularidade das áreas marginais em causa.

A lei estipula que os «recursos hídricos a que se aplica» compreendem «as águas, abrangendo ainda os respectivos leitos e margens, zonas adjacentes, zonas de infiltração máxima e zonas protegidas» (art.º 1), estabelecendo que quanto à titularidade os recursos hídricos podem ser:

- *recursos dominiais*, ou pertencentes ao domínio público, que podem pertencer ao Estado, às regiões autónomas e aos municípios e freguesias;
- *recursos patrimoniais*, quando pertencentes a entidades públicas ou particulares (art.ºs 1 e 2).

Os recursos dominiais constituem o chamado *domínio público hídrico*, que compreende o *domínio público marítimo*, *domínio público lacustre e fluvial* e o *domínio público das restantes águas*.

Não nos deteremos no domínio público marítimo, onde foi menor o impacto das mudanças introduzidas, nem nas restantes águas dispersas (que, quanto às águas ainda não exploradas, foram fortemente condicionadas, para não dizer nacionalizadas, uma vez que os proprietários vão passar a ter de pagar por algo que antes era totalmente seu, de pleno direito, nos termos da lei).

Centramo-nos no domínio público lacustre e fluvial, que, em geral, pertence ao Estado ou, nas regiões autónomas, à respectiva região, salvo nos casos em que os lagos e lagoas (mas não os cursos de água) estão situados integralmente em terrenos de uma única autarquia ou em terrenos baldios e de logradouro comum, sendo então pertença desta matéria esta sobre a qual não nos alongaremos.

Em termos de solo ocupado, *pertencem ao domínio público lacustre e fluvial:*

- as águas e os respectivos leitos e margens dos «cursos de água, lagos e lagoas navegáveis e flutuáveis» e os «lagos e lagoas não navegáveis ou flutuáveis formados pela natureza» em terrenos públicos;
- no caso das «águas não navegáveis nem flutuáveis», cobrem leitos e margens, mas apenas dos «localizados em terrenos públicos, ou os que por lei sejam reconhecidos como aproveitáveis para fins de utilidade pública, como a produção de energia eléctrica, irrigação, ou canalização de água para consumo público»;
- pertencem-lhe ainda os leitos e águas, mas não as margens, dos canais e valas navegáveis ou flutuáveis, ou abertos por entes públicos, as albufeiras criadas para fins de utilidade pública, nomeadamente produção de energia eléctrica ou irrigação, os lagos e lagoas circundados por diferentes prédios particulares quando alimentados por corrente pública;
- finalmente, passou este domínio a assumir um conjunto de águas dispersas, subterrâneas e de superfície, sem incidência relevante na ocupação de solo, como sejam as águas provenientes de prédios particulares que as não aproveitam (art.º 5), não sendo prejudicados os direitos a águas originariamente públicas concedidas ao domínio privado (até 1868) «perpetuamente para regas» ou as águas subterrâneas em terrenos das autarquias exploradas para rega e afins (art.º 1386 do Código Civil).

O domínio público lacustre e fluvial, que constitui afinal uma verdadeira malha ou rede de recursos e ambientes hídricos (interligada pelo mar), que se estende por todo o território, cobrindo os cursos e planos de água e abrangendo os leitos e muitas das margens, foi alterada nos seguintes termos:

- a lei veio alargar dos anteriores 30 metros para os actuais 50 metros a faixa marginal de domínio público;
- compete ao Estado a delimitação dos leitos e margens dominiais confinantes com terrenos de outra natureza, a ela procedendo oficiosamente, quando necessário, ou a requerimento dos interessados, o que em princípio será necessário para efeito de demarcação dos prédios marginais a estas águas, como iremos ver, sendo necessária essa definição para o Cadastro Predial resultar correcto quanto ao limite dos prédios.

O processo de delimitação do domínio público hídrico

Complementarmente ao acima exposto, a Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro (Lei da Água), conferiu ao Instituto da Água (INAG) I. P., funções de autoridade nacional da água e unificou o regime jurídico da protecção e gestão dos

recursos hídricos, antes diferenciados consoante se tratasse de águas marítimas e não marítimas, competindo-lhe agora, entre outras funções, a delimitação do domínio público hídrico³².

O Decreto-Lei n.º 353/2007, de 26 de Outubro, veio definir o regime do procedimento de delimitação do domínio público hídrico, estipulando que esta seguirá a «linha que define a estrema dos leitos e margens do domínio público hídrico confinantes com terrenos de outra natureza», cabendo ao Instituto da Água (INAG) I. P., dar impulso a essa delimitação, cuja iniciativa, sempre pública, poderá caber também às autarquias e a outras entidades (art.ºs 2 e 3).

Os proprietários, públicos e privados, de terrenos nas áreas confinantes com o domínio público hídrico podem requerer ao INAG, I. P., que tome a iniciativa de proceder à delimitação do domínio público com os seus imóveis, ficando dependentes do andamento que este der ao processo. O INAG deverá então, nesse e noutros casos, propor a constituição de uma comissão de delimitação e o presidente desta pedir pareceres, etc. É «pode ainda determinar a todo o tempo o arquivamento [...] antecipado [...] por indisponibilidade de meios», etc. Acresce a agravante de que «a apreciação dos processos de iniciativa dos particulares está sujeita ao pagamento de uma taxa destinada a custear os encargos administrativos inerentes ao procedimento», sendo «o pagamento da taxa [...] prévio à apresentação do requerimento». Com tais condições, está praticamente assegurado que raríssimos serão os particulares a requerer a delimitação do domínio público hídrico que afecta os seus prédios rústicos. E, no entanto, serão milhares os prédios rústicos afectados, especialmente nas águas navegáveis, onde a margem do domínio público passou de 30 para 50 metros. É que a lei é clara ao prescrever que, além dos leitos (que já eram públicos), passam a ser do domínio público as margens «de águas do mar e de águas navegáveis e flutuáveis» em todos os casos, salvo quando «forem objecto de desafecção (do domínio público) e ulterior alienação, ou que tenham sido, ou venham a ser, reconhecidos como privados por força de direitos adquiridos anteriormente ([...] a 31 de Dezembro de 1864, e poucos casos mais) [...] presumindo-se públicos em todos os demais casos» (art.º 15). Nos restantes casos, só podem ser particulares, embora «sujeitos a servidões administrativas», depois de um processo de desafecção do domínio público.

A alternativa que a lei prevê é que, caso a caso, o interessado inicie um processo desse tipo para essas parcelas marginais dos terrenos (que antes eram suas e privada) para que estas venham a ser «objecto de desafecção (do domínio público) e ulterior alienação» (supõe-se que a favor do requerente interessado, mas não é certo se não terá de ser por concurso público). É evidente que ninguém terá interesse em iniciar um processo de requerimento

³² No preâmbulo do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2008/M, de 6 de Junho, que adaptou à Região Autónoma da Madeira este procedimento.

³³ O facto de a eficácia da afectação destas margens às «utilidades que justificaram a sujeição do bem ao estatuto da dominialidade» depender da efectiva verificação dessas utilidades pelo Estado (através do INAC) não impede que essas terras sejam já domínio público e não possam, portanto, ser privadas (salvo processo de desafectação e ulterior alinação), conforme os art.ºs 16 e 25 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, que estabelece as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis do domínio público e o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos.

³⁴ Do artigo 5.º do DL n.º 468/71, de 5 de Novembro.

da delimitação da margem junto dos seus prédios, para ela ser desafectada e depois... ter de a comprar ao Estado!³³

Isto quer dizer que larguíssimos milhares de parcelas de prédios rústicos marginais a estas águas públicas navegáveis, que serão alvo de Cadastro Predial, irão ser declaradas e demarcadas ilegalmente como integrando propriedade privada, quando nos termos desta lei pertencem ao domínio público. É um dilema muito relevante, que os serviços cadastrais terão de definir como será esclarecido (o que, cremos, exigirá a revisão da lei).

Efectivamente, até às alterações legislativas da década passada, só eram «do domínio público do Estado os leitos e as margens das águas do mar e de quaisquer águas navegáveis e flutuáveis [...] que atravessassem terrenos públicos do Estado»³⁴.

Agora, por esta nova lei, inverte-se o processo e todas estas áreas são directamente do domínio público, não podendo como tal ser particulares, a menos que excepcionalmente tenham títulos anteriores a 1864 ou dele sejam desafectadas.

Ora, sendo o domínio público, nos termos da Constituição e da lei, inalienável, imprescritível e impenhorável, o seu declarado alargamento dos 30 para os 50 metros nas águas navegáveis e flutuáveis e generalização a todos os terrenos marginais (e não apenas aos que pertencem ao Estado, como prudentemente dispunha o DL n.º 468/71) configura, segundo cremos, uma obrigatória expropriação directa e imediata. Seria esta a intenção do legislador? É caso para duvidar, dado o volume das inerentes expropriações. Aliás o legislador, atento a isso, prescreveu na lei que «se o Estado efectuar expropriações nos termos desta lei ou pagar indemnizações aos proprietários prejudicados por obras hidráulicas de qualquer natureza, o auto de expropriação ou indemnização é enviado à repartição de Finanças competente para que se proceda, se for caso disso, à correcção do valor matricial do prédio afectado». Não sabemos é se fez contas de quanto tal custaria!

Só para ilustrar com dados concretos, corresponderá a uma eventual expropriação de mais de 2 mil hectares nos vinhedos do Douro ou algo menos nas bordas ribeirinhas da envolvente de Lisboa, designadamente na marginal. E será de perguntar como deve actuar uma conservatória quando se tratar de actualizar o registo predial de um prédio nestas condições ou de um negócio jurídico de uma quinta marginal. Pode actualizar o registo e a venda? Enfim, mais um imbróglia legal a esclarecer.

Mas, finalmente, para o caso que nos interessa, como devem actuar as equipas do Cadastro? Devem ocultar aos proprietários que vastas zonas dos prédios rústicos marginais são do domínio público e não podem, pois, ser implantados marcos privados nelas, devendo ser excluídas desses prédios marginais? Ou, pelo contrário, devem informar os interessados para que as

declarem desde já (de preferência, até ao fim de 2013), arriscando-se a não ver reconhecida a propriedade salvo se ela tiver título que o demonstre, de data anterior a 1864?

Quiçá o melhor será o INAG delimitar com urgência as margens, que essas em si são de delimitação pacífica, comunicando-as à Direcção-Geral do Território para efeito de cadastro, uma vez que para a delimitação e caracterização dos prédios em causa o esclarecimento desta matéria será sempre fundamental.

B.5. Os baldios e omissos à matriz e ao registo e outras áreas

O Cadastro Predial, como o seu nome indica e como já atrás vimos, vai proceder «à caracterização e identificação dos prédios existentes no território nacional», estando determinado que «são igualmente objecto de cadastro predial os baldios e as áreas urbanas de génese ilegal».

Efectivamente, além dos prédios rústicos e urbanos normais, há ainda um conjunto de terrenos, identificáveis como prédios e geridos pelos seus proprietários ou possuidores, mas que não estão inscritos na matriz, nem descritos no registo predial. Podem ser de vários tipos:

- uns são de natureza urbana, normalmente associados a construções ilegais, que são as «áreas urbanas de génese ilegal»;
- outros são rústicos e correspondem a prédios que não foram identificados pelas Finanças na altura das suas avaliações, por qualquer lapso ou razão;
- outros ainda abrangem grandes áreas de gestão comunitária, como os baldios, que a seguir abordaremos.

Como vimos atrás, é considerado «prédio», para efeito do Cadastro Predial, «a parte delimitada do solo, juridicamente autónoma, abrangendo as águas as plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes com carácter de permanência»³⁵.

Quer isso dizer que, para ser cadastrado, o terreno *tem de ser juridicamente autónomo*, ou seja, estar descrito na conservatória do registo predial (ou que, enquanto se efectua o Cadastro, o passe a ser), para o que tem de previamente ser declarado à matriz das Finanças. E para poder ser delimitado, *tem de estar demarcado*, ou os seus limites serem evidentes ou determinados por disposição legal ou regulamentar específica porque, como é óbvio, em terreno rústico pelo menos, se o não estiver não podem ser identificados os seus limites.

Baldios e sua delimitação

Começemos pelos baldios, que, nos termos do SINERGIC³⁶, vão também ser alvo de caracterização cadastral, apesar de não serem na maior parte dos casos

³⁵ Vide art.ºs 6 e ss. do DL n.º 224/2007, de 31 de Maio, que aprovou o regime experimental do SINERGIC.

³⁶ Esta nota e a definição de prédio acima provêm do artigo 4.º do DL n.º 224/2007, de 31 de Maio, que aprovou o SINERGIC, com a redacção dada pelo DL n.º 65/2011, de 16 de Maio.

«prédios juridicamente autónomos», nem estarem demarcados com marcos, como deve ser a regra geral.

A delimitação dos baldios está hoje facilitada, com base nos esforços desenvolvidos nos últimos anos, estando a quase totalidade destes delimitada de forma georreferenciada, por técnicos habilitados que trabalharam com os conselhos directivos ou juntas de freguesia e com as associações de baldios, colhendo o apoio da Autoridade Florestal Nacional, em protocolo específico para o efeito.

Estamos a falar de uma área de mais de 680 mil hectares, 8% do País, quase totalmente no Centro e Norte, representando nas regiões homogéneas (NUT III) em que estão implantados entre 20% do território, na Beira Interior e no Minho e os 12% e 15% nas restantes regiões. Estão distribuídos por cerca de 100 perímetros florestais com baldios, possuídos e fruídos por cerca de 1000 comunidades locais. Representam, em geral, nas freguesias em que se inserem, mais de 20% do território, chegando em algumas delas a representar 80%. São, pois, grandes unidades de espaços rústicos, quase todos de montanha, cuja posse e gestão cabe às comunidades locais nos termos da Lei dos Baldios³⁷.

Seria de toda a conveniência para a boa execução deste processo que as entidades gestoras (conselho directivo ou junta de freguesia, conforme o caso) procedessem, no caso em que não constituam já um prédio inscrito, à declaração dos baldios à matriz como estando omissos, identificando-os aí com base no respectivo levantamento georreferenciado de que quase todos já dispõem, definindo um ou mais prédios rústicos, até ao limite de cada freguesia ou dos cursos de água e estradas do domínio público³⁸.

Prédios e terras omissos à matriz

Mas, além das terras acima referidas, há ainda muitos outros terrenos e prédios rústicos demarcados ou não demarcados, que, embora com limites perfeitamente conhecidos dos proprietários e reconhecidos pelos confrontantes, estão «omissos à matriz», por não estarem nela descritos e com artigo atribuído. Outros, além destes, embora com artigo da matriz, não correspondem, ou não se conseguem estabelecer a correspondência, com o que consta na descrição predial ou com os documentos de aquisição.

O número (e a dimensão) destas terras ou prédios omissos à matriz é muito variável de freguesia para freguesia e de proprietário para proprietário, especialmente nas zonas do minifúndio. São normalmente em número bastante significativo nas propriedades médias ou maiores destas regiões, caso em que é frequente representarem mais de 10% dos prédios, normalmente em zonas de mato ou florestas.

³⁷ A chamada Lei dos Baldios e a Lei n.º 68/93, de 4 de Setembro.

³⁸ Este procedimento de inscrição na matriz em nada prejudica os direitos e a posse plena nos termos da lei que os compartes tem sobre os terrenos definidos e demarcados como baldios, como aliás assegura a Lei n.º 68/93.

Esta é uma situação que não conhecem os «felizardos» proprietários da metade sul do País e de mais cinco concelhos dispersos pela metade norte, porque aí o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica, apesar das suas limitações e de frequentes desactualizações no registo predial, foi sempre servindo de base à identificação dos prédios. Ao contrário, na metade norte do País é muito frequente essa ausência ou desactualização registral.

Para fazermos ideia do impacto dessa desactualização dos registos, podemos dizer que correspondia a 73% dos prédios na freguesia do projecto-piloto do SINERGIC. E, sem essa actualização, ou seja, sem a correspondência entre o registo predial e a matriz, a valia jurídica do cadastro (indispensável para qualquer transacção) não se verifica, comprometendo uma das suas principais finalidades.

Há também diversos artigos da matriz que, no campo, por abstenção ou ausência dos proprietários, não são identificados para o Cadastro. No caso da mesma freguesia, dos 12 000 prédios enumerados, só 9963 foram declarados, ou seja, 17% dos prédios ficaram por identificar, sendo, no entanto, de apenas 7% o excesso de artigos matriciais em comparação com o número de prédios reconhecidos. Na freguesia-piloto, que tinha uma área de 2296 hectares, foram apenas recolhidos dados em 800 hectares, isto é, a operação cadastral no terreno cobriu apenas 35% do território abrangido. E destes 800 hectares, apenas em 433 (54%) puderam ser obtidos dados caracterizadores dos prédios!³⁹

É evidente que a metodologia adoptada prevê esta situação e estabelece a solução a adoptar, determinando que, quando não se consiga caracterização capaz, se aplica a figura do «cadastro diferido». É a mesma figura que se emprega também nos casos em que haja divergência de extremas ou processos judiciais em curso, até que estejam reunidas as condições para poderem ser realizados os necessários «processos de conservação do Cadastro», confirmando o cadastro dos prédios nos moldes regulamentares. Mas não deixará de ser um fiasco, se for muito significativa a percentagem de área territorial em que não se pode concluir o Cadastro Predial, impedindo até a sua homologação. E pior ainda será o caso se esta situação ocorrer frequente ou generalizadamente nas zonas da metade norte do País, onde o Cadastro mais interessa.

A execução do Cadastro Predial torna também evidente que existem, além dos prédios inscritos na matriz, muitas e diversas áreas do território que se sabe a quem pertencem, por serem áreas integradas no domínio público do Estado e das autarquias (margens dos cursos e planos de água, além das faixas laterais das redes rodo e ferroviárias ou de troços desactivados por rectificação, etc.), que tendo embora delimitação conhecida, porque regulada por lei, raramente estão demarcadas fisicamente. Isto exige um trabalho de identificação que, estamos em crer, muito ganharia em ser prévio à execução das operações

³⁹ IGP – 2007: «SINERGIC – Projecto-piloto – Relatório Técnico», pp. 5, 32 e 33

de execução cadastral no terreno, por dever ser efectuado pelas instituições públicas responsáveis por essas componentes do domínio público.

Há, no entanto, outras áreas do domínio privado do Estado e das autarquias e de diversos outros organismos e empresas públicas que, constituindo quase sempre prédios devidamente registados, não mereceram ainda a sua demarcação no terreno. Além do mau exemplo de ser o Estado e as entidades públicas a não cumprirem o que a lei determina para todos, essa ausência de demarcação torna mais difíceis de levantar as estremas com terrenos confiáveis, que são em número avultado, dado serem frequentemente de grande dimensão. Apesar de em muitos casos esses limites estarem definidos em termos gerais em diplomas ou documentos publicados, a sua delimitação, pelo menos em base georreferenciada que permita a sua demarcação, só nos últimos anos foi iniciada, pelo que está ainda muito incompleta.

As matas públicas são um destes casos, embora quase sempre já demarcadas pelos Serviços Florestais, abrangendo 44 matas com 75 mil hectares no continente (com 90% no Litoral Centro e Alentejo) mais oito matas com 17 mil hectares na Madeira⁴⁰.

⁴⁰. Estes valores e os dos baldios foram calculados com base em REGO – 1999; «Florestas Públicas», da Direcção-Geral das Florestas de Francisco Castro Rego.

No mais, todas as terras que não sejam prédios rústicos ou urbanos, ou alguma das áreas acima referidas, serão consideradas terras sem dono, ou sem dono conhecido, sendo integradas nas zonas de cadastro diferido como veremos.

O que podemos colher destas observações é que ou em próximas operações cadastrais se consegue forma de preparar melhor a identificação predial, antes da pesada e onerosa, mas necessária, operação de execução de cadastro, ou arriscamo-nos a avançar com uma metodologia que falha na muito limitada cobertura territorial que consegue, seja pela não adesão dos proprietários, seja por outra razão qualquer. Esse risco de falhanço, que todos temos o dever de evitar, pode comprometer decisivamente a operacionalidade jurídica indispensável e até a própria credibilidade do Cadastro Predial.

B.6. Identificar as terras sem dono – uma responsabilidade do Estado

Apenas depois de realizada a operação de execução do Cadastro Predial será possível, em cada freguesia, localizar e identificar as terras sem dono conhecido e abandonadas. Mas isso não bastará. É também necessário, como antes analisámos, que o Estado e as autarquias procedam à identificação geoespacial das terras do domínio público que lhes correspondem, permitindo assim proceder, com o rigor desejado, à delimitação da *rede territorial de domínio público*, como acima lhe chamámos. Só depois de concluídas e conjugadas estas duas

operações complementares é que se poderá proceder à identificação das terras sem dono ou das terras com dono desconhecido.

Num determinado território concelhio ou de uma freguesia, a delimitação da rede do domínio público permite definir e delimitar também com exactidão as várias zonas de propriedade registável, que são o negativo dela. Efectuada esta, depois de delimitados todos os prédios (cadastrados ou em cadastro diferido) e ainda todas as zonas possuídas ou apropriadas por proprietário conhecido (baldios, prédios não caracterizados, propriedades públicas, etc.), ficarão imediatamente evidenciadas, dentro destas zonas de propriedade registável, as várias parcelas de terras ainda não cobertas no território. Essas parcelas constituirão a totalidade das terras sem dono ou sem dono conhecido.

Nesta denominação de terras sem dono temos várias categorias de situações:

- *Terras abandonadas sem dono conhecido*⁴¹, que aparentam ter tido dono, assegurando a não confusão destas com outras terras abandonadas mas que correspondam a prédios rústicos identificados, ou que pelas suas características aparentam corresponder a um dos prédios descritos na matriz ou no registo predial e sem correspondência nos prédios identificados;
- *Terras improdutivas sem dono*, correspondentes às fragas, taludes ou alcan-tis e outras áreas sem características produtivas para fins agrosilvopastoris;
- *Terras sem dono disponíveis*, quando tenham potencial agrosilvopastoril e permaneçam sem dono conhecido depois das anteriores identificações e demais processos previstos na lei.

Importa deixar claro que estas terras sem dono conhecido ocorrem quase sempre em zonas marginais ou de incultos florestais, sendo muito raras ou inexistentes em terras agrícolas. E, sendo complexo o processo de identificação destas terras, o método usualmente praticado pelos interessados no arrendamento florestal é obter autorização para conhecer inicialmente todos os registos que permitam identificar os prédios oficialmente existentes e suas áreas, procurando definir a sua localização, delegando num agente local a sua implantação local e limites (e o contrato com os proprietários). Estes limites, quando indefinidos, vão sendo ajustados para corresponder às áreas da matriz (quase sempre inferiores à realidade), juntando essas áreas indefinidas ou sem dono conhecido a outros prédios, sendo actualizados os registos com os necessários processos de usucapião que ficam a cargo do referido agente local.

É este processo, ajustado em termos a regular legalmente, que pode (e o nosso entender deve) ser promovido pelo Estado, apoiando-se nas autarquias e agentes locais, de forma que se vá generalizando zona a zona conforme a

⁴¹ Não as denominando como terras abandonadas a Lei n.º 62/2012, de 10 de Dezembro, diz que será «regulado por lei própria» todo o «processo de reconhecimento da situação de prédio sem dono conhecido e que não esteja a ser utilizado para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris e o registo de prédio que seja reconhecido enquanto tal».

«malha cadastral» atrás referida, auferindo das vantagens de ver realizada a identificação predial, reduzindo os custos do cadastro, e estimulando localmente uma nova dinâmica de gestão fundiária e, em alguns casos, o emparcelamento funcional.

Em conclusão, em cada uma daquelas zonas de propriedade registável delimitadas pela rede territorial de domínio público, depois de ter sido executado o Cadastro Predial, ficará identificado, por exclusão, um conjunto de parcelas e espaços mais ou menos dispersos e alargados, que, não estando identificados como prédios rústicos ou urbanos, são terras que, por não serem pertença de ninguém ou serem de dono desconhecido, pertencem ainda ao Estado, nos termos da lei. Estas terras, como «coisas imóveis sem dono conhecido, consideram-se do património do Estado», como determina o artigo 1345 do Código Civil. Assim sendo, além de o Estado as dever assumir como património seu, registando-as como tal, deve fazê-lo com os procedimentos necessários para atender aos casos em que se venha a verificar direito de propriedade de parte dessas terras por alguém. Mas, entretanto, cabe ao Estado assegurar a gestão destas terras, promovendo o seu uso por terceiros, designadamente, os confinantes dessas terras (sugerimos nós)⁴².

Para esse efeito, essas parcelas de solo, depois de devidamente delimitadas e caracterizadas, de modo que possam constituir prédios rústicos contínuos, deverão ser declaradas como omissas à matriz e serem nela inscritas, recebendo um artigo. Após esse processo, deverão ser registadas tendo como titular o Estado, representado pela Direcção-Geral do Património, entidade a que cabe conduzir este processo (ou pela entidade a que a lei venha a atribuir competência para o efeito). Não conhecemos dados fundamentados que permitam estimar, nesta fase pré-cadastro, a dimensão global aproximada das terras sem dono ou sem dono conhecido. Apenas a afirmação, seguramente fundamentada, de João Ferrão, ex-secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, que em 2006 afirmou que «mais de 20% do território nacional não tinha dono ou se tinha era desconhecido»⁴³, cuja base de sustentação não conseguimos encontrar. A ser verdade esta afirmação, mesmo admitindo que cerca de metade são terras sem dono conhecido mas que este virá a aparecer (e estará interessado em assumir a sua propriedade), ficaremos ainda assim com cerca de 10% do território de terras sem dono ou sem dono conhecido ou interessado.

Serão valores que não são contraditados, antes serão excedidos, pelas informações colhidas em várias das freguesias que foram alvo recente de operações de levantamento de dados cadastrais. É matéria da maior relevância que passamos a abordar.

⁴²: A referida Lei n.º 62/2012, que criou a Bolsa de Terras, define um processo para a identificação e classificação destas terras como «prédio sem dono conhecido» e «enquanto não estiver concluído o processo de reconhecimento»... «este pode ser gerido pelo Estado e disponibilizado na bolsa de terras, aplicando-se o disposto para a gestão de negócios»... (art.º 9.º).

⁴³: Baseamo-nos na afirmação proferida pelo ex-secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, João Ferrão, que referiu, em 2006, que «mais de 20% do território nacional não tinha dono ou se tinha era desconhecido», por ocasião do lançamento do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) in revista *Ingenium*, Janeiro/Fevereiro de 2009. Afirmação do mesmo teor é feita por «alguns especialistas em fiscalidade e ordenamento territorial contactados pelo *Expresso* [que] indicam que metade do cadastro rústico do país continua por actualizar». Por outro lado, e segundo os mesmos especialistas, cerca de um quinto do território nacional é de dono desconhecido, o que significa que, mesmo que o Estado queira tributar esse «pedaço de país», «nunca saberá a quem enviar a factura». Em <http://expresso.sapo.pt/receitas-fiscais-podem-aumentar-com-atualizacao-cadastral=f654309#ixzz1ynfnfrdj>, p. 16, e *Diário de Notícias* de 20 de Maio de 2006.

B.7. A reserva de terras disponíveis do Estado

O conjunto dessas terras dispersas sem dono ou sem dono conhecido, que actualmente ninguém sabe quais são em concreto e qual a área que têm, constitui o que passaremos a designar como «Reserva Geral de Terras Disponíveis do Estado», ou, abreviadamente, «Reserva de Terras Disponíveis», à falta de nome oficial. Constituirão quase totalmente terras incultas rústicas e não urbanas, porque esses espaços serão sempre muito limitados nos perímetros urbanos.

Ninguém sabe ao certo, mesmo em cada concelho, quais são e qual a área que perfará o conjunto desses terrenos que constituem a reserva de terras disponíveis, mas, como vimos, estima-se que sejam algo significativas em termos de área nos espaços rústicos incultos ou florestais, mormente nos concelhos e freguesias mais despovoados. Serão provavelmente muitas áreas de terrenos pouco proveitosos, porque pedregosos ou em talude, mas a estas não-de adicionar-se algumas terras melhores ou piores e muitos pequenos tractos de terreno junto de boas terras de cultura ou florestadas, cujo vizinho não desdenharia pagar por elas alguma coisa, se o método fosse expedito e o preço pedido fosse razoável.

A confirmar-se que a dimensão das áreas de terras sem dono ou sem dono conhecido será da ordem de grandeza dos 10% do território (sensivelmente inferior ao valor atrás referido, afirmado pelo ex-governante), estamos a falar em algo entre os 500 mil e 1 milhão de hectares de terras passíveis de serem mobilizadas e tornadas disponíveis, muitas delas para fins essencialmente silvopastoris. É muita terra!

A essa reserva de terras disponíveis pode o Estado (e mesmo as autarquias) acrescentar os múltiplos tractos de terrenos marginais às estradas e às infra-estruturas que foram promovidas ao longo dos anos, ou de troços desactivados de vias cujo traçado foi alterado, ou ainda de terras que passaram à posse do Estado na sequência de processo judiciais ou por para ele terem ficado por inexistência de herdeiros. Gerir estas parcelas dispersas e tituladas por várias entidades, de forma isolada, representa provavelmente mais encargos do que proveitos, pelo que avisadamente a Administração vai deixando andar, tratando apenas dos casos de maior dimensão e valor.

Mas se este conjunto fragmentado de terrenos públicos for junto ao volume significativo de terras sem dono, começamos a perceber que toma forma um património valioso, que pode até ser muito relevante. E todos ganharemos em que esse «novo» património público seja gerido de forma activa e directamente envolvida com a estruturação fundiária local.

Mas convém precavermo-nos desde já contra os interesses de concessão agregada, em todo o país ou na grande região, que já estamos a ver desenhar-se e que tanto tem sido do agrado de quem nos tem governado.

A solução exige algum cuidado na sua concepção e na sua montagem. Não se pode olhar só para a receita pública a entrar e a rapidez de contabilização desta. Pelo contrário, a haver mais-valias, convém que caibam ao Estado e a quem efectivamente gere ou passe a gerir a terra, porque a falta dessa gestão já representa directa ou indirectamente um enorme encargo público, que os incêndios evidenciam, que sempre tenderá a agravar-se se não for acautelado.

No sentido de contribuir para uma solução para estas preocupações, propomos no final desta obra uma forma muito concreta de encontrar um caminho de solução para esta matéria, que pode permitir viabilizar novas formas de mobilizar o uso da terra e a estruturação fundiária, com claras vantagens para o Estado, além de impulsionar a execução do Cadastro.

C. O Cadastro como instrumento de gestão territorial

Ao terminar a ronda pelos preceitos legais que condicionam e envolvem a propriedade rústica e o cadastro, falta ainda tratar de uma das funções essenciais do Cadastro Predial do futuro, que irá ser a base estrutural da gestão fundiária e do ordenamento do território. Já vimos atrás o outro aspecto também fundamental, que, no passado, deu origem ao Cadastro – a sua aplicação na fiscalidade relativa aos prédios rústicos. Esta nova função do Cadastro como instrumento de gestão e planeamento, essencialmente de cariz legal e regulamentar, é hoje em dia a base omnipresente do licenciamento público indispensável ao exercício de qualquer actividade.

O Cadastro Predial só lentamente se irá tornar (se continuar o arrastamento da sua execução) um elemento estruturante das próximas gerações dos planos directores municipais e dos planos de pormenor, de modo que possa revelar-se como uma base essencial da precisão, consistência e operacionalidade destes instrumentos de ordenamento territorial. Para essa arte, nos moldes em que é praticada entre nós e na falta de cadastro, não há outro remédio senão bastarem as fotografias aéreas para fornecer aos técnicos a visão possível da realidade actual do território. Este deveria antes ser pensado (se pudesse contar com a base cadastral) como uma malha de prédios com diferentes proprietários, interesses e vontades associados que são, afinal, a sua realidade última.

No imediato, o Cadastro Predial irá ser essencialmente um instrumento de gestão de licenças e infra-estruturas e só complementarmente de gestão da propriedade. É assim que vem sendo aplicado nos sistemas «paracadastrais» já existentes em vários municípios e em alguns departamentos centrais. São basicamente e na sua principal finalidade imediata instrumentos para licenciamento público e à gestão dos usos do solo, fundamentais aliás.

Efectivamente, para o licenciamento da plantação de culturas agrícolas e florestais, são, hoje em dia, necessárias autorizações públicas que certificam e controlam as condições da sua instalação, confirmam a disponibilidade de quotas autorizadas (a nível nacional e comunitário) e servem também de base ao controlo dos apoios ao investimento. São o cerne de quase tudo o que se tem alterado e valorizado no território rústico nos últimos anos. Como não há Cadastro Predial, multiplicam-se e repetem-se os instrumentos-base para dar suporte a esses poderosos meios de controlo do Estado.

É o caso do Parcelário (SIP – Sistema de Informação Parcelar), gerido hoje pelo IFAP – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, que anualmente controla 1 a 1,5 mil milhões de euros de apoios e ajudas comunitárias e nacionais (em contraste com os referidos 8 milhões do IMI). Não havendo Cadastro, o Ministério da Agricultura teve de construir, por obrigação comunitária e a partir de quase nada, todo um levantamento dos vários milhões de parcelas com culturas apoiadas e de muitas outros dados, como veremos mais adiante. E a este SIP se ligam as dezenas de milhares de projectos técnicos e candidaturas, todos suportados em levantamentos de campo, repetindo várias vezes levantamentos de base que tanto trabalho e questiúnculas poderiam poupar (sobre a quantificação das áreas, designadamente) se pudessem apoiar-se numa base ortofotocartográfica oficial, única em todo o País, de que o Cadastro seria uma das primeiras camadas de informação complementar.

Há também o caso dos Inventários Vitivinícola e Olivícola, a que se junta o Cadastro da Região Demarcada do Douro e outros, que controlam as áreas efectivamente ocupadas com essas culturas e o cumprimento das normas sectoriais e dos limites estabelecidos com a União Europeia. A estes se juntam diversos outros inventários ou simples levantamentos das áreas rústicas das zonas varridas por incêndios florestais das expropriações, etc., que são diária e minuciosamente analisados por centenas ou milhares de técnicos que muito ganhariam em poder contar com uma directa e unívoca informação cadastral.

Mas há outros domínios de licenciamento e gestão urbana, como são os casos do edificado e das infra-estruturas a cargo dos municípios e de algumas empresas concessionárias, públicas e privadas, para as quais o Cadastro tem um valor primordial. Com sistemas de informação e aplicações associados, o Cadastro permitiria integrar informações e gerir territorialmente as numerosas ocorrências e actos administrativos dos respectivos processos. Na falta de Cadastro, têm estas entidades de fazer executar repetidos levantamentos para poderem gerir em termos eficazes esses processos e estruturas a seu cargo.

Finalmente, em relação aos particulares e à actividade económica, quem também está interessado no Cadastro é quem tem de comprar e vender terras ou quem quer saber onde ficam as terras que herdou e já não sabe bem

onde ficam. Ou ainda as entidades que buscam saber com exactidão os limites e proprietários das terras para nelas realizar projectos de edificações ou infra-estruturas.

Como vemos, todas estas utilizações de ordenamento territorial e gestão fundiária transcendem em muito a relevância fiscal do Cadastro Predial, especialmente quanto aos prédios rústicos. E são essas actividades que dão corpo ao essencial do uso do território, que se quer gerido e ordenado em proveito das populações locais e da economia nacional.

Capítulo 3

O Território – O seu uso e a Propriedade Rústica

Observar como se distribuem as diversas ocupações pelo território, estimando as áreas destas, ou o uso e aproveitamento dos solos são componentes essenciais da análise da propriedade rústica a que estamos a proceder. É o que vamos examinar, quer quanto à situação actual, quer quanto à evolução histórica do seu uso e posse, para nos ajudar a compreender a realidade que temos.

Apontamos depois alguns tópicos para uma brevíssima análise do mercado fundiário e dos problemas de gestão dos prédios rústicos pelos proprietários. Fá-lo-emos acendendo em cada tema apenas algumas luzes que incidem sobre os aspectos que julgamos merecerem destaque.

Juntámos uns quadros que, apesar de muito densos de informação (só para quem se interessar mais), cremos serem úteis por nos darem uma visão das diferentes realidades do País e permitirem quantificar dados e evoluções.

Essa análise sub-regional mais minuciosa permite, a quem queira atentar nestes assuntos, outras constatações curiosas, designadamente quando se comparam as situações do território e da propriedade rústica entre as várias «terras», cujas usos e características rústicas e paisagísticas são mais ou menos homogéneas dentro delas, mas significativamente diversas quando confrontadas entre si.

Nesse sobrevoo das realidades regionais tomámos dois níveis de observação. Numa abordagem marcada pela nossa tradição e pelas grandes diferenças regionais que mais caracterizam a nossa realidade rural, adoptámos a divisão por regiões agrárias, que são, na nossa profusa e confusa divisão administrativa actual (regiões, distritos, comarcas, etc.), a mais simples divisão para entender o território. Traduzem uma visão que, com ligeiros ajustamentos, se vem mantendo desde o século XV. Para uma análise mais pormenorizada, que permita um olhar sobre as diferentes «terras» e realidades agroflorestais e paisagísticas, em espaços mais ou menos homogéneos, adoptámos as NUTS III⁴⁴.

Como os principais meios de informação de que vamos usar são o Carta do Uso e Ocupação do Solo e o Inventário Florestal Nacional⁴⁵, que não abrangem as regiões autónomas, limitaremos a nossa análise ao continente.

⁴⁴ NUTS é a sigla de Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas, adoptada em todos os países da União Europeia, indo desde o nível I dos Estados ou regiões autónomas, ao II das regiões administrativas, ao III das regiões homogéneas (e são trinta no País, mais cada região autónoma), a que se seguem os concelhos e as freguesias.

⁴⁵ A Carta do Uso e Ocupação do Solo é da responsabilidade da DGT (ex-IGP) e o Inventário Florestal Nacional do ICNF (ex-DGF).

Vejamos, então, algumas notas de brevíssima apreciação do território rústico do continente português e das explorações e propriedades que o aproveitam.

A. A História do território rústico e sua população

O território de Portugal é apenas o espaço mais ocidental da Península e da Europa, que foi sendo ocupado e aproveitado pelos nossos antepassados, que aqui chegaram e se começaram a fixar há largos milénios, em esforços sucessivos e sempre continuados, passados de pais a filhos, chegaram pelos avós e pais à nossa posse.

Foi um processo lento de apropriação da terra que se iniciou há alguns milhares de anos, se acentuou na última meia dúzia de séculos e que atingiu o seu máximo, não hoje, mas há apenas duas ou três gerações, há meia dúzia de décadas, no auge da civilização rural, que já se extinguiu entre nós. Esse processo terá levado um cento de gerações, mas as últimas três ou quatro vidas deixaram uma marca determinante nas terras que nos deixaram.

Crescendo e multiplicando-se em número e organizações, a capacidade de intervenção dos nossos antecessores foi-se desenvolvendo, aprendendo a colher e tirar proveito da Natureza. Moldando a paisagem e afeiçoando-se a ela pelos tempos fora, até que, já muito perto de nós, as forças de intervenção mecanizadas, rompendo a ligação e essa dimensão bem humana das alterações, começaram a gerar um enorme e quase descontrolado tecido urbano de aglomerados por todo o País, que estendeu a sua teia de ligações viárias entre eles e foi esvaziando o rural subjacente. A malha da propriedade rústica que se pretende cadastrada é o resultado dessa lenta mas contínua evolução e, por isso, é muito útil lembrar como foi sendo gerada para a entender na sua realidade actual, as dinâmicas que a fizeram e os interesses que hoje motivam a gestão fundiária.

A.1. Uma breve visão geográfica e histórica do território

Sem querer avançar em domínios que transcendem o âmbito deste trabalho, cremos que se justifica uma breve visão geográfica e histórica do território e da formação dos prédios rústicos de que estamos tratando.

Não faremos o percurso histórico, mas respigaremos dois ou três excertos e algumas conclusões de quem maduramente estudou esta matéria e nos deixou, em textos curtos, sínteses preciosas do seu trabalho. Perde-se naturalmente a fundamentação e o contexto, que o leitor terá de buscar nos textos originários, mas colhe-se o que mais directamente interessa a quem está a

tratar do microcosmos dos prédios rústicos e seu cadastro e das propriedades fundiárias em que estes se agregam.

Portugal atlântico e mediterrânico em três realidades regionais

Na fase final de expansão demográfica e da consolidação social e urbana que antecedeu o fim da civilização rural, antevendo o finar do Império que se seguiria, repensar Portugal continental e insular e as suas realidades mobilizou mentes privilegiadas de leitura incontornável. Orlando Ribeiro estudou profundamente estas realidades e análises, que magistralmente condensou no seu *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico*. No próprio título já vai todo o conceito a reter, ou como seria mais tarde sintetizado de forma lapidar: «Portugal é mediterrânico por natureza e atlântico por posição»⁴⁶.

Este enquadramento geográfico e climatérico vai condicionar o nosso coberto vegetal e as culturas que justificam as nossas propriedades rústicas, na sua variada extensão, tecendo paisagens que se diferenciam em cada uma das nossas «terras» ou regiões tradicionais. Do norte atlântico à costa sul, já quase de feição mediterrânica, as variações regionais são flagrantes. Agrupam-se estas, no dizer de Orlando Ribeiro, em «conjuntos mais vastos reunidos numa tonalidade comum, devida geralmente à situação e ao clima».

E prossegue: «Tendo-se que dividir Portugal de este modo, as unidades principais serão determinadas por este contraste entre as influências mediterrânicas e as atlânticas e, dentro de ambas, pela sua atenuação com o afastamento do litoral. O Norte atlântico, o Norte transmontano e o Sul são as divisões fundamentais da terra portuguesa. Ao entrelaçar de influências mediterrânicas e atlânticas, consequência da posição, se deve a dualidade do território português. *Grosso modo*, podem opor-se o Norte e o Sul. Mas a análise dos elementos da paisagem e da economia regional mostra-nos uma articulação mais complexa: aspectos mediterrâneos que se insinuam, ao longo dos vales e das baixas, até ao coração de Trás-os-Montes; traços de fisionomia atlântica, dominantes até ao Mondego interior, que voltam, em recorrências episódicas e ainda se deixam ver na mais alta Serra Algarvia. Os elementos essenciais da geografia portuguesa têm assim muitas vezes um traçado em viés e o território escapa a uma simples divisão em Norte e Sul e, mais ainda, em faixas grosseiramente paralelas ao litoral»⁴⁷.

«A acção do homem teve larga parte ao atenuar destes contrastes. O estudo da vegetação espontânea, a reconstituição das paisagens primitivas e os vestígios da economia pré-romana mostram uma oposição muito mais marcada entre as duas metades do País»⁴⁸.» Além do contexto geográfico, é, pois, também no percurso histórico que a realidade da propriedade rústica

⁴⁶ Pequito Rebelo – 1929: *A Terra Portuguesa*.

⁴⁷ Tradução nossa de texto castelhano de Orlando Ribeiro, retirado de Alegria, M. Fernanda *et al.* – 1990: «Norte/Sul e Litoral Interior: Duas Divisões Dicotómicas de Portugal»; *Finisterra XXV*, 49, Lisboa; p. 12.

⁴⁸ Ribeiro, Orlando – 1943: *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico*, Ed. Sá da Costa, 1987, p. 165.

actual tem de ser observada para compreender as razões da sua multifacetada composição.

A.2. Momentos marcantes da estrutura fundiária e da propriedade

Para circunscrever a breves páginas a observação do percurso que sofreu a evolução da propriedade rústica, escolhemos breves imagens de três momentos históricos marcantes da nossa história fundiária: as *villas* instituídas pela administração romana há dois mil anos, os forais concelhios e a senhoriação do território do interior e a desamortização das terras senhoriais e eclesiásticas que marcaram o século XIX.

Estas fases espelham bem, cada uma a seu modo, o essencial do ponto de partida originário da nossa estrutura fundiária em cada uma daquelas três grandes divisões do País:

- o Norte atlântico, que vai do Minho ao Vouga, de natureza e demografia pujantes, entremeado de baixas e montes, propenso a realidades diversas e ao pequeno senhorio, desde muito cedo, aí instalado;
- o Interior norte e centro, cujo povoamento e granjeio mais esforçado sempre exigiram, ou colheram, do dinamismo das comunidades milenares arreigadas às suas pequenas autonomias, que os primeiros reis confirmaram e multiplicaram em forais e com que se conciliaram os senhores dominiais, quando os segundos e terceiros filhos já não cabiam no Entre Douro e Minho;
- e o Sul mediterrânico e latifundiário, cuja planura, fácil acesso e necessidade de pousios prolongados entre as culturas desde sempre favoreceram a extensão dos domínios, que, tendo mudado de mão, ainda hoje se conservam na sua essência como grandes propriedades, geridas localmente por representantes de senhores residentes na capital ou nas cidades.

Cada uma destas realidades e modos de gerir a propriedade levou a estruturas fundiárias diversas, entremeadas de grandes e pequenas propriedades especialmente nas orlas dos aglomerados, que as famílias proprietárias se esforçaram por manter de geração em geração, como principal meio de rendimento e sustentáculo do nível de vida que haviam alcançado. Serão três enquadramentos que, como é óbvio, não esgotam a realidade do País – caso das nossas ilhas, do litoral algarvio ou das hortas saloias em volta de Lisboa –, mas que explicam muito do que se passa na estrutura fundiária em muitas outras zonas de marcada influência rural.

O Norte atlântico e o minifúndio na sua origem

Para entender o território nortenho e a propriedade fundiária que hoje o retalha, não há melhor do que ir buscar a minúcia do estudo de Alberto Sampaio em *As Villas no Norte de Portugal*, que se aplica a todo o norte atlântico do entre Minho e Vouga⁴⁹. O que aí expressa resulta de profundos estudos dos documentos históricos e das realidades actuais do seu tempo, o que lhe permitiu alcançar «conclusões que têm permanecido válidas e estão presentes em obras de geógrafos e historiadores contemporâneos». O que aquele descreve ao analisar a extensão e composição das originárias *villae* romanas de há dois milénios, cujos traços originários ainda são patentes em muitos recantos (e que ainda vivemos, há umas décadas), explica o essencial da complexa estrutura fundiária do minifúndio e pode ser instrumento valioso para entender a propriedade que importa cadastrar.

Por isso, ainda que extensa, se justifica a transcrição, quando diz: «as antigas superfícies agrárias são ainda na maior parte visíveis: as relações de parentesco e amizade que se estabeleceram durante séculos entre os cultivadores de cada uma não permitiram o desaparecimento das demarcações primitivas; fraccionadas e deixando de ser o *dominium* de um único indivíduo, as vilas não perderam por isso a sua individualidade histórica; o tempo tinha-lhes dado coesão moral necessária para persistirem como núcleos sociais, apesar de todas as transformações jurídicas. [...] Por isso que as vilas, quando se deu a sua desmembração, se converteram em freguesias e lugares, cujas superfícies são aproximadamente as mesmas, não é difícil avaliar na generalidade a extensão que tiveram na primitiva; a grandíssima propriedade nunca excedeu aqui certos limites, misturando-se aliás com a grande e a média e em todas logo apareceu a pequena cultura; [...] portanto a área máxima devia regular pela freguesia actual; a mínima foi muitas vezes inferior à do prédio rural provinciano dos nossos dias, um pouco espaçoso. E assim a freguesia rural – molécula fundamental da sociedade portuguesa, foi uma criação espontânea popular, nascida das relações seculares entre os cultivadores dos mesmos prédios ou vizinhos, remontando ao tempo em que Roma ensinou aos habitantes das cidades as suas leis e a sua civilização.»

E mais adiante, analisando agora já o retalho dos prédios, acrescenta: «podemos fazer agora uma ideia muito aproximada, como estavam distribuídas as culturas dentro das vilas no seu estado de completo desenvolvimento. Em cada uma demarcam-se os casais de modo a partilharem todos das diferentes qualidades de terrenos que ele continha, embora ficassem constituídos por glebas descontínuas, pois assim podia dar-se a cada família uma área que as sustentasse nas múltiplas necessidades da vida; é esta ainda a regra geral para os casais existentes. A parte do chefe sujeitou-se à mesma norma [...] visto não encontrarmos hoje nas freguesias extensões típicas, diversas essencialmente das subunidades.»

⁴⁹ Seguem-se extractos de Sampaio, Alberto – 1923: *As Villas no Norte de Portugal*, com base na edição inicial de 1923; Ed. Documenta Histórica; 1979; nota do prefácio p. xxiii e a seguir da obra pp. 65 e 95. Para manter a unidade do conjunto da sua análise, Alberto Sampaio opta por confinar a sua visão ao entre Minho e Vouga, não seguindo até ao Mondego para não comprometer essa unidade.

Adaptando-se à pequena compartimentação do terreno e da paisagem, bem diferente das regiões mais planas, o povoamento rural, que se foi adensando, colheu tudo o que podia colher destas terras férteis. «As planas e enxutas de fácil cultivo (agros, agras) foram destinadas aos cereais; alternando-se anualmente, os de Verão com os de Inverno; junto das nascentes ficavam os linhares (*linares*) que davam o bragal; nos sítios mais secos e abrigados as vinhas (*víneas, vineales*), formadas de vides trepadeiras encostadas as árvores, ou mais geralmente arbustos baixos; intermeados com elas os pomares (*pumares*) aproximando-se todavia das casas; junto das quais estavam as cortinhas e as hortas; aqui e ali os soutos (*saltus*) de castanheiros, que há cinquenta anos ainda dominavam a paisagem; nos locais altos e pedregosos, pouco férteis, as bouças (*bauzas, bustelos*) que forneciam o mato para a cama dos animais e a lenha; nos fundos os lameiros (*pascua, paduales*), destinados à pastagem e sustentação dos gados no Estio. Ao lado dos terrenos que o senhor reservava exclusivamente para si e para cada casal, estavam os de logradouro comum – os comunais, onde todos os moradores da vila podiam pastorear o gado, cortar mato e lenha para os usos domésticos. As casas [...] viam-se agrupadas em lugares e dominadas pelo *palatium*, que representava o governo deste pequeno mundo. Se suprimirmos o mais, cuja introdução é do tempo português, e em volta das glebas lavradas, a orla das uveiras, que antes eram macieiras ou outras árvores de fruto, se substituirmos o campanário pelo paço era tudo quase como hoje, com menos população, manchas sem culturas um pouco mais extensas, mas em todo o caso o aspecto não mudaria muito.»

É uma forma de compreender a razão originária do minifúndio, para perceber a lógica da retalhada e partilhada propriedade destas zonas norte-atlânticas. E desde logo se entendem muitos dos topónimos rurais mais comuns! Se a esta visão interpretativa da realidade dos prédios rústicos de então, à data do texto de 1923, juntarmos mais duas ou três gerações de partilha e freccionamento da propriedade e de êxodo e abandono rural, não estaremos muito longe daquilo que vemos no campo. E talvez isso nos ajude a entender a realidade predial que havemos de cadastrar para melhor gerir.

O interior transmontano e beirão e as comunidades locais

O povoamento do interior transmontano e beirão foi mais difícil pela secura do clima e a fertilidade menor das terras. Aí estavam instaladas, desde muito cedo, comunidades de povos originariamente celtiberos, mas depois matizados pelas várias fixações de invasores, em que a influência judaica se viria também a evidenciar.

Essas comunidades aí se mantiveram ciosas das suas tradições e terras comunitárias, com que os reis e os senhores foram aprendendo a lidar. O processo da reconquista cristã levava os primeiros reis a atribuir em recompensa vastos senhorios dessas terras aos nobres que com os seus homens os ajudaram na conquista. Mas, ainda assim, eram vastas as zonas sobranes, de domínio real, cuja ocupação e aproveitamento fundiário importava promover. Citando J. Mattoso: «A instalação das comarcas, cada uma delas com uma estrutura administrativa, representa uma fase avançada da lenta tomada de posse da província pela máquina do Estado. Esta tinha começado com a senhorialização ducentista das instituições em favor da Coroa, nos lugares deixados livres dos poderes dos nobres e eclesiásticos feudais. Ocupou-se, logo a seguir, no tempo de D. Dinis, de dotar a fronteira e alguns lugares interiores de fortes castelos onde estacionavam as guarnições controladas pelo rei, mesmo quando eram constituídas por vizinhos dos concelhos a que o mesmo rei e seu pai deram foral.» «Os forais exprimiam da parte do rei o compromisso de respeitar as principais liberdades das comunidades capazes de eleger os seus magistrados na condição de reconhecerem a sua soberania, pagarem alguns foros e admitirem a presença do alcaide nomeado pela Coroa.»⁵⁰

Um dos direitos mais relevantes que ao rei cabia conceder era o de realizar feiras, outorgando privilégios e isenções especiais, mas cabia aos concelhos definir onde e quando elas se realizavam. Em quase metade dos casos estas beneficiaram as terras do interior beirão e transmontano. «Numa época em que quase toda a população vivia curvada sobre a terra, o instinto de sociabilidade inerente a todo o homem deve ter encontrado nessas reuniões a única forma de se expandir⁵¹.» E elas representaram um novo ganho económico, que vem complementar a quase exclusiva dependência dos produtos da terra, cujas melhores porções cada vez mais estão confinadas, à medida que crescem os interessados na sua posse ou domínio.

Por todo o interior, quase todas vilas de alguma importância tiveram foral. Escudando-se na autoridade monárquica que se organiza, as comunidades locais têm de se haver com os detentores da autoridade senhorial. «O poder dominante do espaço da província está na mão de algumas das melhores famílias do reino [...] e do grande número de linhagens secundárias que gravitam à sua volta.» É frequente a jurisdição da Coroa não abranger metade das vilas das comarcas, que os senhores mantêm sob o seu poder directo⁵⁰.

Estas realidades esclarecem a forma como o domínio da terra em Portugal foi, desde então e durante séculos, da Coroa, destas famílias senhoriais e suas casas titulares, detidas em geral pela primeira nobreza do reino e por fidalgos de nobreza local que dela descendia por via colateral ou bastarda. Mas «seria ilusão pensar que o facto de a maioria destes titulares usarem os nomes dos seus

⁵⁰ Mattoso, José *et al.* – 2010: *Portugal – O Sabor da Terra*; pp. 171, 172 e 174.

⁵¹ Rau, Virgínia – 1982: *Feiras Medievais Portuguesas – subsídios para o seu estudo*. Editorial Presença, Lisboa; p. 53; das 91 feiras medievais referidas, 42 localizavam-se nestas regiões.

principais domínios em Trás-os-Montes ou nas Beiras (duques de Bragança, marqueses de Vila Real, condes de Vimioso, senhores de Murça, senhores de Vila Flor) significava que viviam normalmente nos seus domínios, [...] A maior parte fez carreira na corte, no ultramar [...] ou em missões diplomáticas e militares, afirmando o seu poder territorial com os belos palácios que ainda hoje engrandecem a capital»⁵².

⁵² Mattoso, ob. cit., p. 174.

Não se pode falar da posse da terra em Portugal sem se falar dessas famílias, que dominaram as terras com os seus paços, quintas e solares, em boa parte construídos e sustentados com o dinheiro do Brasil, enquanto este durou e permitiu engrandecer as suas terras. Essas propriedades divididas pelos seus descendentes ainda hoje se destacam, mas de forma já muito desagregada e partilhada, representando ainda algumas das melhores partes da posse e da propriedade da terra na metade norte de Portugal.

No Alentejo – a grande propriedade e a desamortização

A realidade fundiária era muito diferente no Sul do País. A actividade económica centrava-se nas cidades, abastecidas pelas hortas dos arredores, onde a propriedade era também pequena. Mas além destas ficavam largas porções de terrenos incultos entre as urbes. Parece que parte destes terá sido «apropriada através do sistema das sesmarias e, também, do aforamento de grandes extensões de terra cedida pelas ordens militares. Assim se terá constituído a moldura das herdades alentejanas que, a partir dos finais da Idade Média e do início do século XVI, adquiriu um enorme estabilidade, pois permaneceu sem grandes alterações até ao século XX, protegida contra divisões pela vinculação (constituição de morgados ou amortização eclesiástica) e contra partilhas pelo sistema de quinhões (que dividiam o rendimento da propriedade não vinculada entre herdeiros, sem a parcelarem)»⁵³.

⁵³ Ramos *et al.* – 2012; vol. 4, p. 95.

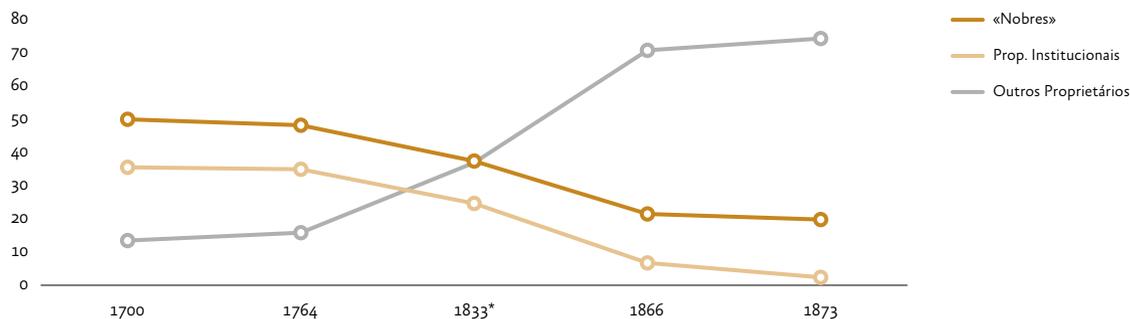
Por isso, o arrendamento rural assumiu no Alentejo uma importância que não tinha no resto do País, especialmente no final do Antigo Regime, «como umas das expressões do rentismo» (directo ou através de feitores, limitando-se os donatários a nada fazer senão receberem rendas) e se tornou aqui «uma das formas mais generalizadas do acesso à terra, ou seja, de organizar as lavouras. Separou os rendeiros gerais, os especuladores das rendas, dos verdadeiros lavradores-rendeiros, e validou para a época a visão de que [...] o lavrador típico alentejano é o lavrador rendeiro». A grande propriedade proporcionou aqui uma «relação muito estreita entre a organização territorial das lavouras, as aquisições e os arrendamentos fundiários, sendo notória a tendência para arrendar e/ou comprar herdades contíguas às unidades originais da exploração»⁵⁴.

⁵⁴ Fonseca, Hélder Adegar – 1996, p. 374.

O minucioso trabalho de Hélder A. Fonseca sobre as herdades do concelho de Évora, nos séculos XVIII e XIX, permite evidenciar a mudança radical que então se opera na titularidade da propriedade até então detida pelos titulares nobres e institucionais, dinamizada pelos lavradores-rendeiros. O gráfico⁵⁵ da Figura 3 expressa de forma clara a profunda transformação que então se dá na propriedade das terras em Évora, como um pouco por todo o País.

Figura 3 A evolução dos tipos de proprietários de herdades no concelho de Évora, 1700 a 1873

Proprietários de herdades no concelho de Évora – 1700 a 1873 (% prédios possuídos)



⁵⁵ Elaboramos nós o gráfico a partir dos dados de Fonseca do cit. p. 196. Os dados de base abrangeram «os titulares de cerca de 70% das unidades e 75% da área total ocupada pelas herdades no concelho de Évora em 1870», correspondentes a 364 propriedades com 95 116 ha de 172 proprietários.

Embora em grau menor consoante a relevância das terras vinculadas, o processo terá ocorrido um pouco por todo País, numa tendência já iniciada no final do Antigo Regime, mas a que o Liberalismo, com «a consequente desvinculação e desamortização civil e eclesiástica», irá dar outra dimensão e relevo na sociedade de então.

Alterando os critérios de avaliação social e eliminando ou matizando muitos dos estatutos e privilégios tradicionais, a revolução constitucional vai assentar num novo peso e relevância social dos efectivos possuidores da terra.

Efectivamente, «uma das pedras angulares do sistema político-constitucional nascido dos liberalismos oitocentistas é a figura do *cidadão activo* masculino adulto, simbolizada pelo direito de voto, outorgado de acordo com critérios censitários e (supletivamente) capacitários, que instituem uma clivagem classista fundada nos níveis de riqueza e de cultura (medida pela instrução formal) dos indivíduos e dos grupos. É com base no nível tributário, expresso pelos impostos pagos pessoalmente, que se afere a elegibilidade do cidadão, se calculam os votos que lhe cabem, mas também a nomeação para determinadas funções ligadas à administração pública liberal». É aí que vai nascer a relevância e importância das matrizes e do Cadastro.

As três imagens que acabamos de apresentar de três momentos distintos da nossa evolução histórica facilitam a compreensão da evolução da estrutura

fundiária, da posse da terra, e titularidade da propriedade que se foi alterando ao longo dos tempos um pouco por todo o País.

A.3. A posse de terra através dos tempos

A apropriação da terra foi um processo lento e progressivo, com significativas variações regionais e mutações organizativas no percurso da nossa História.

O estabelecimento da propriedade, da compartimentação do solo e do sistema de culturas que hoje caracterizam as diferentes regiões do nosso território são o resultado da interacção continuada entre os poderes dominantes e a vontade e capacidade de fazer dos homens (e mulheres) aí residentes, que usam ou querem usar a terra, ou que a isso são obrigados para a sua subsistência. Esse labor – lavrador, demarcador ou construtivo – foi sempre condicionado pelo exercício do poder dominante em cada época.

A propriedade caracteriza-se pelos dois lados da mesma moeda – o domínio e o uso –, sem um não há o outro. Mas nem sempre andaram ligados. Se nos primórdios só a capacidade para adaptar e aproveitar directamente a Natureza impunha a conjugação dessas duas vertentes, ao longo do percurso da nossa História andaram quase sempre separados e foi só com a instituição do liberalismo que se voltaram a juntar⁵⁶.

De bem pouco importa ter grandes domínios, se não se dispuser de quem labore a terra e aproveite os seus recursos. Daí que seja fundamental atrair e fixar gentes que executem esse trabalho ou de quem promova, de forma organizada, que outros o façam. Foi exactamente isso que foram fazendo os sucessivos povoadores ao longo da nossa História – desde os romanos aos senhorios medievais, dos reis povoadores aos donatários da terra, dos latifundiários às empresas e explorações agrícolas da actualidade.

Foi decisiva a relevância da organização romana na promoção do aproveitamento dos melhores terrenos agrícolas, como já vimos, fixando populações rurais que tivessem condições para pagar o seu tributo, acatando o domínio imperial, e, através das *villas*, dando-lhes a matriz inicial que havia de redundar na paróquia ou freguesia. Assim, por necessidades de interajuda ou defesa, quando as invasões ou instalações de povos germânicos (vândalos, alanos, suevos e visigodos) se sucederam ou, porque assim impunha o novo senhor das terras, as populações foram-se agregando em pequenas aldeias, que visigodos e suevos ajudaram a organizar, reforçando a importância da terra como «riqueza máxima da gente»⁵⁷. Faziam-no quase sempre buscando amparo e união em torno da capela ou da igreja, que representou através dos séculos um papel singular de agregação e organização das populações.

⁵⁶. Baseamo-nos no estudo *As villas do Norte de Portugal*, de Alberto Sampaio, Cap. III – «A constituição da Propriedade e seguintes» (Editorial Vega, Documenta Historica – Estudos Económicos – Vol. II, Lisboa, 1979).

⁵⁷. Campos, Ezequiel – 1941, p. 213.

Apesar de pacíficas possuidoras e «laboradoras» da terra, as populações mais directamente ligadas a ela foram por muitas e variadas vezes, ao longo da História, conquistadas, saqueadas e espoliadas, mas a tendência geral foi quase sempre o regresso às suas leiras, acatando a mudança do senhor de cada domínio, prosseguindo os trabalhos do campo para assegurar a subsistência.

Na Península, a imparável e agressiva invasão do Islão, cuja arma principal foi o cavalo veloz, terá levado a um ermamento ou abandono das terras cultivadas e de muitas povoações que se terá prolongado muito. Mas deixou-nos como legado a variedade hortícola e fruteira de que hoje usufruímos, as técnicas de regadio da nora ao canal de rega, enriquecendo as culturas e o uso mais intensivo das terras férteis, dando incremento às hortas em redor das cidades⁵⁸.

Foi, pois, sobre um espaço considerado quase como desocupado que se lançou a reconquista cristã ao sul do Douro, conduzida pelos novos reinos peninsulares de que há-de resultar Portugal. Foram estes que se apropriaram do domínio senhorial sobre essas extensões despovoadas e quase sem uso agrícola na maior parte delas. No processo da reconquista essas terras foram repartidas entre os conquistadores, revertendo a maior parte para a Coroa, reproduzindo o sistema jurídico institucional de onde partiam. Os reis seguintes viriam a entregar o senhorio de outras boas partes delas, em doações ou concessões, para remunerar serviços e favores, mais tarde acompanhados com títulos nobiliárquicos⁵⁹.

Assim, desde cedo se instalou e foi bem evidente a separação entre a propriedade ou poder senhorial e jurisdicional sobre as terras e a posse ou directo uso e exploração da terra, exercida pelas populações locais. A estas populações coube desbravar os matagais, secar os pântanos e arrotear as terras através dos tempos, rompendo e mantendo os caminhos na feição que ainda hoje lhes conhecemos (além das obrigações militares que lhes impunham). Por seu lado, foram os donatários que enquadraram a instalação desses homens nos seus domínios, umas vezes de forma activa, atraindo e fixando populações a troco de alguns direitos de autonomia, outras vezes explorando meramente as populações já instaladas, impondo-lhes tributos, rendas e obrigações a troco de protecção ou de mero sossego quanto à exigência de mais impostos.

No entanto, os novos titulares das terras ou senhorios deviam promover o seu aproveitamento cultural e o arroteamento de novas leiras ou herdades, engrossando a produção agrícola. Mas nem sempre isso aconteceu.

Também os mosteiros, da Igreja e das ordens religiosas, «alcançaram por compra ou doação e herança dos professos, bens territoriais muito grandes»⁶⁰. Estas terras ficavam perpetuamente na posse das instituições religiosas, não podendo ser alienadas (ficando assim «amortizadas»), o que, através dos tempos, foi fazendo engrandecer de forma desmesurada o seu património, vindo

⁵⁸. Curiosamente, os exércitos maometanos ter-nos-ão deixado também muitos judeus, que fizeram instalar como estrutura económico-financeira da estratégia muçulmana, em áreas onde a ocupação e a exploração eram menos intensivas (*vide* prefácio de Maria José Trindade; p. XXVI à obra cit. de Alberto Sampaio).

⁵⁹. A fase da criação de casas titulares foi mais tardia, sendo inaugurada pelos reis de Avis. Existiam cinco casas titulares em 1430, 19 em 1580, 56 em 1640, 54 em 1790, subindo exponencialmente para 103 em 1820 e 127 em 1832. Cf Ramos *et al*-2012; vol. 4; p. 45.

⁶⁰. Campos, Ezequiel – 1943: «O enquadramento geoeconómico da população portuguesa através dos séculos», revista *Ocidente*, Lisboa, p. 71.

a provocar no século XIX a extinção das ordens religiosas e o processo de «desamortização» dos bens nacionalizados para a sua alienação a privados.

São estes processos que foram sendo desencadeados, um pouco por todo o País, que vão dando corpo à lenta mas progressiva assunção de direitos de propriedade por aqueles que efectivamente asseguram a sua posse e uso, a qual só será oficialmente reconhecida no século XIX.

A propriedade e o processo formal da posse da terra

O regime senhorial em que assenta este movimento de colonização e apropriação das terras, que presidiu à formação de Portugal, vai estender-se até ao final do século XVIII. A partir do liberalismo constitucional este quadro jurídico será alterado por várias vezes, num processo que se arrastou, até redundar no sistema de uso, posse e propriedade da terra actualmente vigente.

O modelo de organização senhorial assenta no pressuposto medieval de que não pode haver terra, nem homem, sem senhor, fundamentando-se no princípio de que «à posse de um território estavam agregados poderes jurídico-políticos, ou seja, o exercício de direitos de carácter público como a administração da justiça, arrecadação de direitos fiscais e a organização militar». Nestes termos, além de proprietários, os titulares da terra, desde que fossem reconhecidos como poderosos, eram também «senhores». A propriedade não era pois um direito essencialmente privado, na concepção que só assumirá no século XIX⁶¹.

A posse, uso e exploração da propriedade foram, pois, em boa parte assegurados durante largos séculos por uma forma contratual já extinta, mas que perdurou quase até aos nossos dias – a enfiteuse, aforamento ou emprazamento.

Dizia-se dar «de prazo, que significava contrato, ou de emprazamento, quando o senhor do terreno dava uma parte dele a quem o cultivasse, recebendo certo prémio ou renda anual, transferindo porém o domínio directo desta porção assim emprazada para o cultivador (enfiteuta), que, pelo tal contrato, prazo ou emprazamento, a fazia inteiramente sua, conservando o senhor para si o domínio directo. Estes aforamentos principiaram por um ano, depois por vida do colono e finalmente por três vidas, como se evidencia pelos nossos antigos documentos»⁶². A enfiteuse é o mais amplo direito real sobre coisa imóvel alheia, pois «o enfiteuta goza da terra como se fosse seu proprietário, desde que preserve a sua substância⁶³, tornando-se vantajosa por permitir usufruir quase totalmente dela sem os encargos da sua plena aquisição». A enfiteuse só foi totalmente extinta em 1976⁶⁴.

A par com o arrendamento, dando por renda uma parte da produção ou o seu valor de venda, «a enfiteuse foi amplamente usada pelos municípios,

⁶¹. Ramos, Rui *et al.* – 2012, p. 29.

⁶². Viterbo, Fr. Joaquim S. R. de – 1798: *Elucidario das Palavras, Termos e Frases que em Portugal antigamente se usara*; Lisboa, Off. Simão Thadeo Ferreira.

⁶³. Almeida – Alfredo de Moraes – 1898 – *Da Emphiteuse no Moderno Direito Civil Portuguez*, Coimbra – Imprensa da Universidade, p. 30.

⁶⁴. A enfiteuse foi extinta pelo DL n.º 195-A/76 para os prédios rústicos e pelo DL n.º 233/76 para os prédios urbanos.

os mosteiros e igrejas para valorizarem os seus bens territoriais, mas também pelos senhores donatários para instalarem ou restaurarem a cultura das suas terras tornadas incultas por falta de rendeiros que as cultivassem» e, muitas vezes, assim teriam ficado se assim não fosse.

Com o evoluir destes processos e a extinção dos aforamentos, a gestão dos patrimónios fundiários constituídos por estas propriedades passou a ser assegurada de formas diversas, mas que, «numa aproximação muito esquemática e meramente indicativa», cairá dentro dos seguintes parâmetros:

- as matas eram exploradas directamente;
- os olivais e as árvores de fruto eram também frequentemente explorados por conta própria, embora em algumas regiões prevalecesse o arrendamento e a parceria;
- a vinha, geralmente, era dada de parceria, como na região dos vinhos verdes, ou explorada directamente;
- nas terras de sementeira impunha-se o arrendamento e a parceria e nos casos em que havia conta própria esta verificava-se, predominantemente, em manchas integradas na quinta mais próxima da sede (casa-mãe) do património fundiário».

E, assim, buscando lucros das produções, assumindo a gestão directa e recorrendo ao trabalho assalariado, ou mais passivamente, recebendo os proprietários «rendas e quotas de parceria», se foi e continua exercendo a posse e a fruição dos direitos da propriedade rústica em Portugal.

A.4. O povoamento e a população rural no território

No universo urbanizado em que hoje vivemos, temos por vezes dificuldade em imaginar outro mundo quase integralmente rural, que nos antecedeu e que muitos de nós ainda conhecemos. Foi esse mundo que fez a propriedade rústica actual, que nós herdámos e que hoje nos cabe gerir e cadastrar.

A população do País foi crescendo muito lentamente ao longo dos tempos, sujeita por vezes a perdas significativas, aglomerando-se naturalmente junto das terras mais férteis, nos largos milhares de lugares em que se foi fixando. Só entrou em declarado crescimento no dealbar do século XX, quando o surto e generalização das técnicas sanitárias, agrárias, dos transportes, etc., permitiram um desenvolvimento e crescimento demográfico nunca antes alcançados. No auge da ocupação rural do território, na fase de relançamento que se seguiu à Segunda Grande Guerra, haveria no continente cerca de 13 mil lugares com mais de 100 residentes, mas não chegariam a mil os que tinham mais de 1000 habitantes⁶⁵.

⁶⁵ Não dispondo das estatísticas por lugar em 1950, usámos o X Recenseamento Geral da População de 1960, INE.

Até há cerca de cem anos, a ruralidade imperava fora de Lisboa e do Porto, onde viviam apenas 10% a 15% da população do continente. As demais cidades mantiveram-se sempre como pequenos núcleos urbanos de alguns poucos milhares de habitantes, fortemente ligadas ao mundo rural envolvente, das quais três teriam entre 10 mil e 20 mil habitantes.

Todos os demais aglomerados urbanos, além das aldeias e pequenas sedes de concelho, mesmo com o título de cidade (e eram 32 até 1950), não passaram da casa dos 4 a 10 mil habitantes (salvo Leiria, Pinhel e Miranda, que eram menores), com uma dimensão que podemos imaginar aproximada das actuais vilas do interior. As poucas cidades com populações acima da dezena de milhares de habitantes não passavam dos vinte mil residentes. Ainda em 1864 eram pouco maiores do que isso as cidades de Braga (16,9 mil), de Coimbra (11,6 mil) e de Setúbal (11,7 mil), a que se juntavam, nas ilhas, as cidades de Ponta Delgada (14,1 mil) e de Angra (11,2 mil). Só a partir dos anos 50 do século XX, com o forte crescimento demográfico e o adensar da industrialização e dos serviços associados, estas mesmas cidades (Setúbal, Coimbra e Braga) começaram a crescer acima dos 30 ou 40 mil habitantes.

Até ao fim de Oitocentos, as pequenas cidades e vilas do País eram aglomerados que estruturavam o território rural, onde se concentravam os «Poderes e a Administração». Aí estavam os serviços (com realce para as instituições religiosas), o comércio e a pequena indústria de então e, em alguns casos, os transportes fluviais (e só mais tarde os ferroviários), que os restantes eram de tracção animal, de base rústica. Seria um meio urbano onde quase todos se conheciam ainda, pelo menos de vista, deslocando-se sempre a pé ou alguns a cavalo, vivendo em ligação directa com a produção da terra dos seus quintais e quintas, ou, mais além, das propriedades de onde regularmente recebiam boa parte dos seus alimentos e rendas.

Assim, até há poucas décadas, foi sempre destacada a dominância da terra e do mundo rural no emprego, na população activa e nos rendimentos das populações. Quase dois terços da população activa trabalhavam na agricultura (mais de 60%). A redução desta dominância do sector agrícola iniciou-se no período entre as guerras, em resultado do crescimento dos demais sectores, mas representava ainda, então, metade do emprego. «A população activa agrícola atingiu, em 1950, mais de 1,5 milhões de pessoas, o que correspondia a um acréscimo de 300 000 nos últimos vinte anos e de cerca de 100 000 na década de 40⁶⁶.» Representava 48% da população activa total, que se foi reduzindo fortemente a partir daí, sendo apenas 10% em 1991. Pode dizer-se que, hoje, a população activa agrícola ocupará menos de um vigésimo dos nossos activos ou 4% da população empregada.

⁶⁶. Batista, Fernando Oliveira – 1994: «Agricultura e a questão da terra – do Estado Novo a Comunidade Europeia», revista *Análise Social*, vol. XXIX (128) 4.º, pp. 907-921.

Impõe-se, pois, destacar que a regressão demográfica é um dado irrefutável nas áreas rurais, onde é dominante a actividade agrícola e florestal (incluindo nesta as populações das pequenas vilas que a servem). É uma tendência que vai continuar, mesmo que se deva dizer que nos faltam também cidades dinâmicas no interior, que enquadrem essas populações e as suas condições de vida e de laboração. Efectivamente, em 1980 cerca de 71% da população viviam em concelho rurais, mas, em 2001, já só eram 34%, enquanto na Europa dos 15, nesse mesmo período, aquela taxa regrediu de 28% para 23%⁶⁷, dando sinal de que essa contracção ainda vai continuar entre nós. Esta regressão poderá até ser favorável nas zonas de minifúndio, estimulando o emparcelamento pelo menos funcional das explorações, viabilizando actividades que a actual estrutura de posse e ligação à terra não permite.

Em termos absolutos, a exploração do território rural que nos tempos da força braçal ocupava directamente 1,5 milhões de pessoas (que seriam mais de metade dos activos), não tem hoje mais do que três ou quatro centenas de milhares de activos para laborar uma área agrícola que se reduziu em apenas um terço, mas que deve ser compensada pelo crescimento da floresta, muito menos exigente em mão-de-obra. É a realidade que importa aceitar.

Quadro 3 Evolução da população activa (PA) rural e urbana no continente entre 1864 e 2001

Anos	População Total		População Urbana Aglomerados >10 mil habitantes		População Rural aprox. (restante)		Pop. Activa (PA) Total	% PA Urbana (Sectores II e III)	% PA Rural (Agri e Extrat)	Pop. Activa Agrícola (aprox)	% Pop. Act Agric /Pop Act Total
	n.º hab	n.º hab	n.º hab	%	n.º	%	n.º	%	%	n.º	%
1864	3.927.392	316.200	3.611.192	92%							
1878	4.303.664	399.000	3.904.664	91%							
1890	4.713.319	528.700	4.184.619	89%	2.530,5	38%	62%	1536	61%		
1900	5.039.744	615.700	4.424.044	88%	2.457,3	38%	62%	1508	61%		
1911	5.586.053	743.700	4.842.353	87%	2.545,0	42%	58%	1442	57%		
1920	5.668.232	826.300	4.841.932	85%				1340	53%		
1930	6.334.507	1.053.300	5.281.207	83%	2.516,7	49%	51%	1237	49%		
1940	7.218.882	1.274.000	5.944.882	82%	2.775,2	47%	53%	1424	51%		
1950	7.921.913	1.591.700	6.330.213	80%	3.196,5	50%	50%	1523	48%		
1960	8.292.975	1.934.300	6.358.675	77%	3.315,6	56%	44%	1398	42%		
1970	8.074.975	2.181.500	5.893.475	73%	3.060,9	67%	33%	966	32%		
1981	9.336.760	2.836.800	6.499.960	70%	3.848,7	80%	20%	705	18%		
1991	9.375.926	3.096.700	6.279.226	67%	4.127,6	89%	11%	419	10%		
2001	9.869.343	5.098.972	4.770.371	48%	4.778,1	95%	5%	212	4%		

⁶⁷ Marques, Teresa Sá – 2004: *Portugal na Transição do Século – Retratos e Dinâmicas Territoriais*; Edições Afrontamento, pp. 92 a 94.

Notas: Os dados da população activa até 1991 são de um único quadro do INE (2001), que alerta para os diferentes conceitos que lhe estão subjacentes nos vários anos. Apesar dessa debilidade consideramos útil a sua transcrição pela evolução comparativa que permite. Para 2001 só dispoño de dados da população activa global, admitimos para esta um rácio igual ao da pop. empregada por ramo de actividade. Sector II e III inclui indústrias transformadoras, transportes e comunicações, comércio, serviços e administração e defesa.

Fonte: INE – X Recenseamento Geral da População no Continente e Ilhas Adjacentes, Tombo I, Vol. I – dados de 1864 a 1960 INE – Recenseamentos Geral da População de 1970 a 2011 INE – Estatísticas Históricas Portuguesas 2001 (coord Nuno Valério) – dados Pop. Urbana

B. A ocupação do território e o uso actual das terras

Se a história da instalação das populações no território foi acontecendo nos moldes que referimos, importa também ver como foi sucedendo o uso das terras e a sua ocupação com culturas, pois foram elas afinal que moldaram os prédios rústicos e as explorações em que estes se integram.

Condicionado pela Natureza, o Homem, desde cedo tornado espécie dominante, logo se foi apropriando das terras mais favoráveis em torno do seu lar, moldando-as progressivamente para as produções agrícolas que foi instalando e para o pasto directo, usando o fogo e a enxada para dominar a terra que passou a cultivar e a pastorear.

O uso directo da terra e dos seus solos pelo homem foi e é, pois, essencialmente agrícola. Tendo chegado a ocupar cerca de metade do território, a área de uso agrícola está hoje reduzida a um terço. Só muito mais tarde surgiu a intervenção directa para a produção florestal, já que, nestas paragens, a abundância de lenha e madeira no espaço excedentário apenas careceu de ser regulada, mas raras vezes exigiu ser fomentada, como ainda acontece na pesca nos dias de hoje.

A essas áreas agrícolas sujeitas à acção humana directa crescem as muito limitadas zonas construídas, onde passamos a maior parte do nosso tempo de vida, onde aglomeramos as nossas casas em urbes, ou nos dispersos assentos de lavoura e outras estruturas, muitas vezes em redes, como os caminhos e as estradas. Estas ainda hoje não ocupam mais do que um trigésimo do território (3%), embora a sua presença e dominância pareça bastante maior do que isso.

No mais do território, para lá das terras lavradas e do solo urbanizado onde se vivia ou dos caminhos que ligam estes espaços, o uso da terra foi sempre passivo e de mera extracção, embora desde sempre bastante intrusivo, aproveitando o Homem o que dava a Natureza, quer para pastagens, quer para colher a caça, a lenha ou madeira (palavra que deriva de *matéria*, esclarecendo a função desta como matéria-prima essencial das construções).

A marca que deixavam e que hoje deixam esses usos também se alterou, o que os caminhos evidenciam de forma muito especial. Dantes eram quase rudimentares, insinuando-se nas matas e nas encostas de forma tão imperceptível, que era preciso um grande e continuado esforço para os manter abertos. Hoje tentaculares e dominantes, cobrem o território com uma teia de domínio que ocupa já uma parte relevante do País rústico, 0,6%, que sobe a 0,8% se lhe juntarmos a rede de maior densidade em meio urbano.

É o uso e a ocupação actual deste território que vamos brevemente observar.

B.1. O urbano e o rural – ou o solo artificializado e o rústico

A mais flagrante de todas as diferenciações na ocupação do território e do uso do solo é a que distingue o «solo urbano» do chamado «solo rural» ou rústico.

No solo urbano, impera o edificado e os terrenos foram já muito artificializados na sua quase totalidade, assumindo a presença do Homem e do seu afã construtivo carácter permanente e de muito difícil remoção.

No solo rústico, a terra, em si mesma, é a base essencial de sustentação da verde Natureza, que aprendemos a cultivar e explorar em nosso proveito.

A lei prescreve, no entanto, através do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, um entendimento mais prospectivo e regulamentado deste diferente uso do solo, acautelando desde logo a expansão do urbano⁶⁸. Diz que «o regime do solo é definido nos planos municipais de ordenamento do território através da classificação e da qualificação do solo». Estes planos podem ser consultados no sítio do Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT), gerido agora pela DGT (que incorporou a DGOTDU)⁶⁹.

A «classificação do solo determina o destino básico dos terrenos, assentando na distinção fundamental entre solo rural e solo urbano». Será «solo rural aquele para o qual é reconhecida vocação para as actividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, assim como o que integra os espaços naturais de protecção e lazer» e solo urbano, «aquele para o qual é reconhecida a vocação para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada, constituindo o seu todo o perímetro urbano». O perímetro urbano que compreende os «solos urbanizados [...] cuja urbanização seja possível programar e os solos afectos à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio do sistema urbano») (art.ºs 71 a 73).

A «qualificação do solo, atenta a sua classificação básica, regula o aproveitamento do mesmo em função da utilização dominante que nela pode ser instalada ou desenvolvida, fixando o respectivo uso e, quando admissível, a edificabilidade», processando-se através da integração nas categorias de:

- «espaços agrícolas ou florestais afectos à produção ou conservação;
- espaços de exploração mineira;
- espaços afectos a actividades industriais directamente ligadas àquelas;
- espaços naturais;
- espaços destinados a infra-estruturas ou outros tipos de ocupação humana que não impliquem a classificação como solo urbano».

A lei prevê que «a reclassificação de solo rural em urbano tem carácter excepcional, sendo limitada aos casos em que tal for comprovadamente necessário face à dinâmica demográfica, ao desenvolvimento económico e social e à indispensabilidade de qualificação urbanística».

⁶⁸ Esta matéria é regulada pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, que procedeu à quinta alteração ao DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, o qual, embora alterado nos artigos 148.º e 151.º pelo DL n.º 2/2011, de 6 de Janeiro, não mudou nestas matérias.

⁶⁹ O sítio informático da DGOTDU ou Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (incorporada em 2011 na DGT – Direcção-Geral do Território) permite a visualização dos vários planos de ordenamento do território em vigor, designadamente dos planos directores municipais, embora por vezes de fraca qualidade face aos fracos suportes cartográficos usados na primeira geração dos PDM, muitos deles ainda em vigor. Disponível em: <http://www.dgotdu.pt/channel>.

Definido o quadro legal da classificação e qualificação do solo, e uma vez que ela se baseia nos referidos planos municipais de ordenamento do território, seria natural que houvesse uma quantificação, mesmo que sumária, dos vários tipos de solo segundo as suas classificações e qualificações, o que seria útil para saber qual a área dos prédios rústicos e urbanos que temos de cadastrar. Mas se a nossa Administração do território conseguiu chegar a essa informação, indispensável para sua gestão e ordenamento, não a divulgou. Nem tão-pouco dispomos, ou não está divulgado, um cálculo efectivo da área correspondente aos perímetros urbanos em Portugal, embora com a revisão e aprovação da nova geração dos PDM comecem a surgir os primeiros estudos. Lançamos por isso mão da informação mais real que resulta da interpretação fotográfica da ocupação efectiva do solo, quantificada pela Carta de Uso e Ocupação do Solo (COS)⁷⁰. Os dados do Quadro 4 expressam em grandes tipos os valores das principais ocupações, nas várias regiões.

⁷⁰ A COS resulta do projecto CORINE Land Cover (CLC) 2006, que foi criado «no âmbito da iniciativa *Global Monitoring for Environment and Security Land Fast Track Service Precursor* (GMES Land FTSP) para Portugal Continental. O GMES Land FTSP é uma iniciativa da Agência Europeia do Ambiente (EEA) e da Comissão Europeia (CE), que envolve actualmente 38 países e tem nomeadamente como objectivo actualizar os mapas produzidos em iniciativas CORINE Land Cover anteriores»; in http://www.igeo.pt/instituto/cegig/gdr/index.php?princ=PROJECTOS/CLC2006&sessao=m_projectos.

Na falta de uma quantificação oficial ou mais exacta das áreas de solo urbano e de solo rural em Portugal, procedemos nós a uma estimativa grosseira delas, para formar uma noção comparativa das áreas que poderão caber aos prédios rústicos e aos prédios urbanos, usando as ferramentas informáticas disponíveis. Alertando para o fraco rigor dos valores estimativos obtidos, julgamos os resultados aceitáveis dado o fim meramente comparativo visado. Assentamos a nossa análise na repartição do território entre espaços do domínio público e zonas de apropriáveis, onde se localizam todos os prédios rústicos e urbanos, tendo deixado expressos os resultados desta análise no Quadro 2 – Domínio público e privado, que atrás apresentamos (p. 62).

Assim, em valor estimado, o território do continente repartir-se-á por:

- a área apropriável em prédios urbanos será de 270 mil ha (3,0% do continente);
- destes, só 112 mil ha (1,3%) são em solo urbano (dentro dos perímetros);
- os restantes 158 mil ha (1,8%) estão dispersos pelo chamado solo rural;
- a área apropriável em prédios rústicos será de 8399 mil ha ou 94,3%;
- e destes 130 mil ha (1,5%) estão em solo urbano (dentro dos perímetros);
- ou seja, o solo urbano (perímetros urbanos) é de 264 mil ha, divididos em 42% de prédios urbanos, 49% de rústicos e 9% de vias e espaços públicos;
- por seu lado, o solo rural (fora dos perímetros urbanos) cobre uma área de 8478 mil ha (95,2%), tendo 158 mil ha (2%) em prédios urbanos e 52 mil ha de vias públicas, sobrando 8269 ha para prédios rústicos.

O domínio público integra, além dos 74 mil ha da rede viária dentro e fora dos perímetros urbanos, cerca de 1,9% de águas e solos ainda naturais.

Aceitando os resultados alcançados, os prédios urbanos representarão cerca de 3,0% do território nacional, sendo a área de prédios urbanos de localização dispersa ou rural bastante superior à que se localiza dentro dos perímetros urbanos dos aglomerados maiores.

Independentemente do fraco rigor dos valores, estes evidenciam uma realidade que não abona a favor das nossas políticas de ordenamento do território e da eficácia dos instrumentos aplicados, senão agora, pelo menos durante as décadas de 1970 e 1980, de fortíssima expansão do edificado, lembrando que só no final dos anos 80 avançaram os planos directores municipais.

Efectivamente, apesar de a lei estipular que a «reclassificação de solo rural em urbano tem carácter excepcional», a prática revela, segundo os dados encontrados, que tal foi sempre encarado com muita largueza, existindo ainda em Portugal uma muito significativa área de prédios ainda rústicos que se inscreve dentro dos perímetros urbanos, cujo valor importaria confirmar. Além disso, são também muito significativas as áreas de terrenos com alvará de loteamento, que, para fazermos ideia, permitiriam a cada família portuguesa construir uma outra casa com quintal, representando também um «boom imobiliário» que ainda não se tornou evidente no mercado⁷¹.

Uma política mais restritiva, assente em critérios simples como o da *contiguidade do edificado* (como apontam as normas práticas de alguns Estados alemães), a aplicar pelo menos fora dos perímetros urbanos, poderia pôr um travão à dispersão urbana que estilhou a nossa paisagem rural. É que essa dispersão urbana trouxe à propriedade rústica (ou parte dela) uma valorização imobiliária totalmente indevida, que comprometeu e compromete ainda qualquer tentativa de estruturação fundiária das explorações agrícolas.

B.2. O território dividido em prédios e domínio público

O território nacional tem hoje bem definida a sua posse, embora esta não esteja sendo exercida numa parte relevante dele, como o abandono confirma.

Vimos atrás que, nos termos da Constituição e do Código Civil, o território pode considerar-se repartido, relativamente à sua posse, pelos terrenos que constituem os prédios rústicos e os prédios urbanos e outras terras (que, não estando ainda identificadas e registadas, deveriam passar a constituir prédios ou serem delimitadas como terras apropriáveis) e, por outro lado, pela rede de espaços constituídos por terrenos naturais e marginais ou pelas águas, que, não podendo ser apropriados, são do Estado. Os primeiros constituem o *domínio privado*, independentemente de serem detidos por entidades do sector público, privado ou cooperativo e social (como será o caso dos baldios, detidos por comunidades locais) e de estarem registados ou não; os segundos

⁷¹ A ser verdade a estimativa preliminar de 100 mil ha de alvará de loteamento, o que confere com a nossa estimativa de 264 mil hectares dentro dos perímetros urbanos (cf. estudo em curso da Universidade de Coimbra).

constituem o *domínio público* e regem-se pelos princípios da inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, embora possam ser alvos de concessões para a sua exploração.

Não conhecemos ensaios quantitativos das áreas que correspondem a cada um destes âmbitos, o que seria relevante para o fim que temos em vista, pois são apenas aqueles prédios rústicos e urbanos que devem ser alvo do Cadastro. E só depois de identificados esses é que será possível determinar as terras sem dono conhecido, que poderão ser disponibilizadas e que, para uma boa gestão, deveriam ser identificadas como prédios, ainda que se mantivessem na posse do Estado ou na de quem este a delegasse.

Procurando ultrapassar esta limitação, estimamos nós essas áreas, que deixámos expressas atrás no Quadro 2 – Domínio público e privado (p. 64), para as várias sub-regiões. Entendemos, no entanto, não aplicar a recente legislação do domínio público hídrico nos seus rigorosos termos, porque, como já expusemos, tal implicaria nacionalizar largos milhares de hectares marginais às linhas e planos de águas, pelo que não consideramos ainda tal nacionalização efectivada⁷².

⁷². Ver fundamentação atrás referida em II. B. 4, pp. 74 e ss.

Nestas condições, estimamos que a parte do território do continente que é de domínio público corresponde a cerca 240 mil hectares (ha), dos quais apenas 107 mil ha serão solos (1,2%), dois terços dos quais artificializados, sendo os restantes 133 mil ha águas marinhas, rios e zonas húmidas (1,5%), perfazendo 2,7% da área oficial do território. As variações sub-regionais vão dos 9% a 12% nas zonas dos grandes planos de água do litoral, a 1% a 2% no interior. Considerando apenas a parte de solos e vias de domínio público, essas variações vão de 0,3% a 0,4% no interior aos 6% nos grandes centros.

Admitindo como bons estes valores estimativos, a parte de território que constitui o domínio privado cobre os restantes 8,7 milhões de hectares (97,3%), sendo cerca de 8,4 milhões de hectares (94,3%) apropriáveis em prédios rústicos e estando 270 mil ha (3,0%) apropriados em prédios urbanos.

Esta é uma forma pouco usual de olhar para o território, mas é instrutiva.

Uma parte daquele domínio público, que representa o seu maior encargo, corresponde às redes viárias e outros solos artificializados, que cobrem cerca de 74 mil ha (0,8%), com 22 mil ha em solo urbano e 52 mil ha em solo rural. A sua posse e administração estão repartidas pelos vários níveis do Estado e organismos autónomos (administrações portuárias, Estradas de Portugal, REFER, etc.), regiões autónomas e autarquias locais. Mas a parte que não é de identificação directa, onde podem surgir conflitos entre os poderes de posse e eventuais direitos de propriedade dos proprietários dos prédios rústicos, são os estimados 34 mil hectares de solos naturais (margens de rios e planos de água, praias e dunas, etc.), que, sendo apenas 0,4% carecem de ter a sua delimitação

caracterizada para a execução do Cadastro, para evitar questões jurídicas que mais tarde venham a surgir.

O domínio privado, a cadastrar, incorpora os prédios rústicos e urbanos possuídos pelos seus titulares, que têm o direito (mas ainda não a obrigação, nos nossos termos legais) de os registar como sendo de sua propriedade, o que deverão fazer nas conservatórias do registo predial (ou confirmar esse direito procedendo à sua actualização). Essa parte do território integra também, nessas zonas de domínio privado, todas as terras que não têm dono ou de dono desconhecido, quando este tenha existido mas tenha deixado de exercer a posse, estando portanto abandonadas. São estes prédios rústicos e urbanos que são o alvo directo do Cadastro Predial, para o qual os respectivos titulares terão de declarar os correspondentes registos ou títulos aquisitivos.

Em teoria (com a força da lei), admitindo que os outros prédios ou terrenos que como tal não forem declarados ou sejam declarados, passarão à posse do Estado, até que sobre eles venha a ser confirmado qualquer poder de posse anterior ou direito de propriedade devidamente documentado. Para tal, será necessário que o Estado exerça esse direito de posse, o que não tem sucedido.

De acordo com a quantificação que foi possível efectuar, com as limitações e a metodologia de um trabalho simplificado, podemos estimar que:

- os prédios urbanos no continente, que segundo as matrizes das Finanças serão agora em número de 7,5 milhões (admitindo 0,4 milhões nas ilhas), cobrem uma superfície de solo de cerca de 270 mil hectares, o que aponta para uma média nacional da ordem dos 350 m² por prédio; essa área média tende a ser máxima nas sub-regiões interiores e mínima no Porto e em Lisboa. Importa assinalar que o número de prédios urbanos era de apenas 2,1 milhões em 1975 e de 5 milhões em 1994⁷³.
- os prédios rústicos estender-se-ão no continente por cerca de 8,4 milhões ha (estimando mais 0,3 milhões ha nas ilhas), estando inscritos na matriz cerca de 11,7 milhões de prédios; não tem sentido falar de área média nacional dada a notável diferença do Alentejo, onde a área média do prédio rústico ronda os 12 ha; no restante País a média por prédio rústico é: a Sul, no Algarve e Ribatejo e Oeste, de 1,1 ha; na metade norte, no interior 0,7 ha e no litoral desce para 0,3 ha por prédio rústico⁷⁴.
- não dispomos de uma quantificação para as terras sem dono ou seu dono conhecido, apenas podendo dizer que deverão rondar os 20% do território, segundo a referida afirmação do Governo em 2006, com distribuição territorial não conhecida⁷⁵.

Decorre destas constatações e da falta de dados oficiais sobre estas matérias⁷⁶ que há um imenso trabalho a fazer, na quantificação e análise dos

⁷³ Dados de 1975 das Estatísticas Fiscais do INE e de 1994 de Pardal, Sidónio – 1996.

⁷⁴ Na falta de dados mais actualizados, adoptamos como base os números de prédios rústicos por concelho que constam do documento DGCI – «Contribuição Autárquica, 1992-1994» elaborado pela DGCI, disponível no Centro de Estudos Fiscais e que foi alvo também do referido estudo de Pardal, Sidónio (coord.) – 1996.

⁷⁵ Ver nota 41 anterior, na p. 83.

⁷⁶ Em Abril de 2012, confirmámos junto da Autoridade Tributária que este tipo de dados dos prédios rústicos não é trabalhado estatisticamente. Não foi possível obter em tempo dados oficiais mais actualizados e pormenorizados.

prédios rústicos e das suas diversas afectações nas várias sub-regiões do País, para poder quantificar o esforço que o Estado terá de fazer para cumprir as suas obrigações constitucionais. São informações fundamentais para gerir de forma mais preparada a execução do Cadastro, bem como para reduzir áreas de cadastro diferido e os custos dos serviços a contratar.

B.3. Na exploração agrícola ou fora dela

Abordada a afectação do território à parte urbana ou rústica e desta à sua repartição por prédios rústicos, é preciso ter presente que as entidades que promovem o uso e aproveitamento do solo são as explorações agrícolas e florestais.

Em Portugal é realizado em cada década um Recenseamento Geral da Agricultura (RGA), efectuados em 1979, 1989, 1999 e 2009, com base num inquérito geral às explorações. Este abrange apenas as explorações agrícolas e as áreas florestais que estas incorporem, mas não abrange as explorações ou propriedades florestais que não tenham componente agrícola.

Não há assim dados estatísticos sobre boa parte da floresta, cuja fonte de informação oficial é o Inventário Florestal Nacional (IFN), que foi realizado em 1995-98 e em 2005-06, mas apenas para o continente, pela Autoridade Florestal Nacional. A informação é recolhida em moldes harmonizados internacionais, não por inquérito, mas sim por fotointerpretação a partir de fotografias aéreas⁷⁷, com uma exactidão muito próxima da realidade, para o fim que temos em vista.

Foi com base no cruzamento destas duas fontes de informações que elaborámos o Quadro 4 – Os Usos da Terra (p. 113), que expressa os diversos usos agrícolas, florestais ou incultos do nosso território, em cada uma das sub-regiões homogéneas do continente. Para este efeito, admitimos como aceitável para o nosso caso o erro resultante de não serem do mesmo tipo as fontes de informação do IFN (fotointerpretação) e do RGA (estatísticas por inquérito), nem similares os respectivos grau de exactidão das áreas colhidas.

Aceitando estas limitações, verifica-se que:

- a relevância do território rústico varia entre um máximo de 98% em várias regiões interiores e 64% ou 68% no Grande Porto e Grande Lisboa;
- as áreas agrícolas das explorações representam apenas 15% a 24% do território rústico nas zonas do litoral, 32% a 37% no Interior Norte e Centro e 32% a 45% no Ribatejo e Alentejo; é curioso notar que nas zonas de fertilidade mais elevada é onde é menor a relevância agrícola no território;
- as áreas do espaço rural que estão incultas (onde se incluem as que efectivamente estarão abandonadas e os pousios prolongados) abrangem

⁷⁷ A fotointerpretação é feita na malha apertada, a partir de fotografias aéreas, com 360 mil pontos de amostragem de confirmação no terreno. Este processo está a ser afinado, indo ser revisitados os 130 mil pontos de amostragem de 1995 e 2005 para melhor a validação da informação então recolhida.

22% do território rústico do continente, na ordem dos 1,8 milhões de hectares; são superiores a um terço da terra nas zonas do litoral onde abunda a minifúndio, oscilando entre os 9% no Alentejo e os 41% no Algarve, com um pico natural de 58% na serra da Estrela; é aí que será mais difícil executar o Cadastro;

- as áreas agrícolas que não foram declaradas pelas explorações ocorrem essencialmente nas grandes zonas urbanas, sendo quase nulas no Alentejo (onde o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica permite essa anulação), bem como nas zonas onde a presença florestal é dominante;
- ao que parece, 39% da floresta portuguesa é propriedade de entidades que não têm exploração agrícola associada, o que ocorre de forma dominante na Beira Litoral, e também em Trás-os-Montes, no Algarve e em Entre-Douro-e-Minho (76%, 63%, 49%, 46%), reduzindo-se a 19% no Alentejo.

Em síntese, só 60% do território rústico fazem parte das explorações agrícolas, embora esta média esconda que essa quota é de apenas 29% na Beira Litoral, enquanto no Alentejo as explorações abrangem 82% do espaço rústico. Até mesmo acrescentando a estas explorações todas as áreas florestadas que lhe são exteriores, verificamos que 25% do território rústico carece de ser gerido. Isso acontece em toda a metade norte do País e no Algarve, onde as áreas incultas, dispersas e ardidadas representam em média um terço do território rústico (entre 34% e 43%), descendo significativamente no Ribatejo e Oeste (para 15%), sendo mínimas e claramente inferiores no Alentejo (11%), onde o latifúndio parece ser mais eficaz no aproveitamento do solo.

Enfim, o ensaio proporcionado por esta análise evidencia que os proprietários e os produtores respondem a padrões de comportamento muito diferenciados consoante as regiões, merecendo uma atenção mais pormenorizada.

Para o caso que nos interessa, quer da dinamização da gestão da propriedade rústica, quer da execução do Cadastro, torna-se imprescindível conseguir a adesão dos proprietários, quando mais não seja para declararem os seus prédios e identificarem a sua delimitação para efeitos de cadastro, sob pena de apenas se obterem taxas muito baixas de cobertura na caracterização predial de cada freguesia, que é, aliás, o que tem acontecido. E isto é particularmente delicado quando, logo à partida, há uma parte significativa do território que é considerado como estando fora das explorações agrícolas, que será da ordem dos 40%, em média.

Exige-se, assim, que as medidas políticas e regulamentares que venham a ser tomadas nesta matéria, bem como a formatação dos instrumentos a utilizar para este fim, sejam de molde a mobilizar os proprietários, o que terá necessariamente de acontecer para a execução do Cadastro. Isto aconselha que, em

vez de procurar gerir estes assuntos de maneira uniforme em todo o País, se adoptem níveis muito mais desagregados, já nem sequer ao nível das grandes regiões. Tudo indica ser preferível ir para níveis interconcelhios (NUT III) ou mesmo concelhios, aproximando-se de âmbitos ajustados às diferenciadas realidades, receptividades e posturas dos proprietários e dos produtores, para ser possível encontrar as diversas soluções e as dinâmicas que respondam com eficácia a essa variação sub-regional.

Quadro 4 Os usos da terra entre 1999 e 2006

Usos da terra		ÁREA OFICIAL	TERRITÓRIO RÚSTICO		AGRICULTURA				FLORESTA			MATOS// INCULTOS		IMPRODUTIVOS		ÁREAS DISPERSAS		TERRITÓRIO NÃO RÚSTICO		
			Territ. Rústico (100%-base)	% Prédios Rústicos	% Território Rústico	Área Total Explorações Agrícolas	Áreas Agrícolas Dentro Expl. Agric. (áreas decl. RCA)	Outras Áreas Agrícolas Fora das Expl. Agric. (IFN - RCA)	Áreas Agrícolas Fora da Exploração na Agricultura	Regadio na Área Agrícola da Exploração	Floresta Dentro Exploração	Floresta Fora Exploração	% Floresta fora Exploração na Floresta	Matos e Pousios já Matos	% Matos/Incultos no T.Rúst.	Improdutivos	% Improdutivos no Território Rústico	Árvores Dispersas, Áreas Ardidas, etc	% Áreas Ardidas no T. Rúst.	Total Território Não Rústico
Indicador	mil ha	mil ha	mil ha	%	mil ha	mil ha	mil ha	%	mil ha	mil ha	%	mil ha	%	mil ha	%	mil ha	%	mil ha	%	%
Ano Ref.	2012																			
PORTUGAL CONT&RA	8.909																			
Continente	8.909	8.401	94%	5.040	2.806	281	9%	28%	1.927	1.249	39%	1.817	22%	115	1%	283	3%	478	4%	2%
REGIÃO AGRÁRIA	9.221																			
Entre Douro e Minho	901	809	90%	375	198	33	14%	75%	151	129	46%	246	30%	23	3%	29	4%	92	9%	1%
Trás-os-Montes	1.228	1.201	98%	637	450	0	0%	21%	110	187	63%	374	31%	7	1%	74	6%	26	1%	1%
Beira Litoral	1.172	1.101	94%	317	169	93	35%	62%	132	429	76%	202	18%	24	2%	52	5%	71	4%	2%
Beira Interior	1.196	1.174	98%	619	371	0	0%	25%	209	128	38%	414	35%	15	1%	37	3%	22	1%	1%
Ribatejo e Oeste	1.180	1.046	89%	706	340	106	24%	45%	328	98	23%	132	13%	19	2%	23	2%	134	8%	3%
Alentejo	2.733	2.637	96%	2.159	1.179	0	0%	14%	934	218	19%	232	9%	16	1%	57	2%	96	1%	2%
Algarve	500	463	93%	228	100	28	22%	30%	62	59	49%	189	41%	13	3%	11	2%	37	4%	3%
Região Aut. Açores	232																			
Região Aut. Madeira	80																			

Usos da terra

Unidades	Área Oficial mil ha	TERRITÓRIO RÚSTICO			AGRICULTURA				FLORESTA			MATOS// INCULTOS		IMPRODUTIVOS		ÁREAS DISPERSAS		TERRITÓRIO NÃO RÚSTICO			
		Territ. Rústico (100%-base) mil ha	%	Área Total Explorações Agrícolas mil ha	Áreas Agrícolas Dentro Expl. Agric. (áreas decl. RGA) mil ha	Outras Áreas Agrícolas Fora das Expl. Agric. (FN - RCA) mil ha	Áreas Agrícolas Fora da Exploração na Agricultura %	Regadio na Área Agrícola da Exploração %	Floresta Dentro Exploração mil ha	Floresta Fora Exploração mil ha	% Floresta fora Exploração na Floresta %	Matos e Pousios já Matos mil ha	% Matos/Incultos no T. Rúst. %	Improdutivos mil ha	% Improdutivos no Território Rústico %	Áreas Ardidas, etc mil ha	% Áreas Ardidas no T. Rúst. %	Total Território Não Rústico mil ha	% Urbano & Domínio Público Artificial no T. Nac. %	% Águas no T. Nacional %	
Ano Ref. 2012																					
NUT II / NUT III																					
NORTE	2.129	1.980	93%	1.012	648	41	6%	37%	261	316	55%	611	31%	30	2%	103	5%	119	5%	1%	
Minho-Lima	222	206	93%	111	58	0	0%	45%	46	17	27%	80	39%	1	1%	5	2%	15	5%	1%	
Cávado	125	110	88%	60	35	5	13%	80%	20	19	49%	30	27%	2	2%	1	1%	12	9%	1%	
Ave	125	105	84%	55	28	9	24%	94%	23	12	34%	31	29%	5	5%	3	3%	15	11%	0,5%	
Grande Porto	81	52	64%	24	16	7	30%	94%	7	13	65%	7	14%	3	5%	2	4%	27	31%	2%	
Tâmega	262	237	91%	103	52	14	21%	88%	43	38	47%	78	33%	10	4%	13	5%	14	5%	1%	
Entre Douro e Vouga	86	76	88%	22	9	6	39%	82%	12	30	72%	13	17%	1	2%	5	7%	9	11%	0,1%	
Douro	411	396	96%	208	136	0	0%	18%	39	48	55%	128	32%	1	0%	45	11%	14	2%	1%	
Alto Trás-os-Montes	817	798	98%	429	314	0	0%	22%	71	139	66%	246	31%	6	1%	29	4%	13	1%	1%	
CENTRO	2.820	2.698	96%	1.168	674	144	18%	35%	428	631	60%	721	27%	48	2%	101	4%	122	3%	1%	
Baixo Vouga	180	151	84%	54	31	20	39%	66%	21	60	74%	10	6%	3	2%	6	4%	30	9%	7%	
Baixo Mondego	206	193	94%	70	43	20	32%	62%	24	73	75%	18	9%	4	2%	10	5%	13	5%	2%	
Pinhhal Litoral	174	163	93%	43	24	16	40%	41%	15	64	81%	32	19%	4	2%	8	5%	12	7%	0,1%	
Pinhhal Interior Norte	262	256	98%	45	19	18	48%	53%	24	111	82%	64	25%	4	1%	17	7%	5	1%	1%	
Dão-Lafões	349	338	97%	105	52	19	27%	73%	48	121	72%	79	23%	8	2%	11	3%	11	3%	0,5%	

Pinhal Interior Sul	190	187	98%	68	14	1	8%	31%	51	23	31%	83	45%	2	1%	12	7%	4	1%	1%
Serra da Estrela	87	85	98%	30	19	0	0%	46%	7	5	39%	49	58%	4	5%	1	1%	1	1%	0,3%
Beira Interior Norte	406	400	98%	214	156	0	0%	20%	42	28	41%	164	41%	5	1%	5	1%	7	1%	0,3%
Beira Interior Sul	375	368	98%	233	136	0	0%	19%	86	56	39%	70	19%	3	1%	17	5%	7	1%	1%
Cova da Beira	137	134	98%	74	46	0	0%	51%	23	16	41%	47	35%	1	1%	2	1%	3	2%	0,4%
Oeste	222	205	92%	108	84	28	25%	25%	16	43	72%	26	13%	5	3%	2	1%	17	7%	0,5%
Médio Tejo	231	218	95%	125	50	22	30%	30%	70	31	31%	31	14%	4	2%	10	4%	13	4%	2%
LISBOA	300	219	73%	121	74	30	29%	45%	38	31	45%	36	16%	7	3%	3	2%	81	20%	7%
Grande Lisboa	138	94	68%	45	35	19	35%	32%	5	10	65%	22	23%	2	2%	2	2%	43	27%	5%
Penins.Setúbal	163	125	77%	76	39	11	22%	56%	33	21	39%	14	11%	5	4%	2	1%	38	13%	10%
ALENTEJO	3.160	3.040	96%	2.511	1.311	37	3%	19%	1.138	212	16%	260	9%	18	1%	65	2%	120	2%	2%
Lezíria do Tejo	427	404	94%	352	132	26	17%	65%	203	-7	-3%	39	10%	3	1%	8	2%	24	4%	2%
Alentejo Litoral	531	508	96%	357	157	0	0%	26%	191	93	33%	46	9%	4	1%	17	3%	23	1%	3%
Alto Alentejo	625	609	97%	515	263	0	0%	16%	241	34	12%	53	9%	5	1%	13	2%	16	1%	1%
Alentejo Central	723	691	96%	614	319	0	0%	13%	282	43	13%	22	3%	4	1%	22	3%	32	2%	3%
Baixo Alentejo	854	828	97%	673	440	11	2%	9%	220	48	18%	100	12%	3	0%	6	1%	26	1%	2%
ALGARVE	500	463	93%	228	100	28	22%	30%	62	59	49%	189	41%	13	3%	11	2%	37	4%	3%
Algarve	500	463	93%	228	100	28	22%	30%	62	59	49%	189	41%	13	3%	11	2%	37	4%	3%
REGIÃO AUT. AÇORES	232																			
REGIÃO AUT. MADEIRA	80																			

Notas: Este quadro é apenas ilustrativo (os valores apresentados são estimativas aproximadas), pois compara dados diversos: dados de inquérito (RCA 1999) com dados de foto interpretação (FN 2005). Sendo vicioso, permite diferenciar os usos.

Fonte: INE - Instituto Nacional de Estatística: Recenseamento Geral da Agricultura - CdRoom Dados Comparativos 1989-1999 AFN - Autoridade Florestal Nacional; IFN 5.º Inventário Florestal 2005 - FloresStat

B.4. As duas agriculturas – a especializada e a de sustentação

Uma análise um pouco mais pormenorizada das explorações agrícolas em Portugal permite evidenciar que existem claramente dois tipos de exploração ou propriedades agrícolas, bem como duas formas de exercer a actividade agrícola, que importa diferenciar, mas que não é uso serem apresentadas na vertente fundiária que estamos tratando. Naturalmente, esta afirmação e a visão que se apresenta serão demasiado simplificadoras do ponto de vista técnico e das realidades subjacentes, mas a sua utilidade é flagrante para olhar a manifesta dicotomia que caracteriza o universo rural português.

De forma simplificada, mas fortemente impressiva, podemos dizer que existem (em termos económicos):

- as *grandes e médias explorações agrícolas*, que se podem dizer competitivas (com ou sem as ajudas comunitárias, de que levam a quase totalidade), que praticam uma «*agricultura produtiva*, especializada ou extensiva», empregando a quase totalidade dos trabalhadores contratados; são 9% das explorações e cobrem 68% da superfície agrícola útil do País, gerando volumes de negócio (ou de produção padrão) de 25 mil euros anuais no mínimo (apenas 1/3 destas explorações excedem os 100 mil euros) e
- as *pequenas e muito pequenas explorações agrícolas*, que praticam o que chamaremos «*agricultura de sustentação*», que permitem sustentar mais ou menos a propriedade ou a parte mais viável dela, suportadas por quase toda a mão-de-obra familiar ligada à agricultura, cuja remuneração por norma não é contabilizada, geram valores de produção de baixo valor comercial, quase sempre inferiores a 8 mil euros anuais (só 14% destas se situam entre 8 mil e 25 mil euros).

As pequenas explorações constituem um núcleo fundamental de sustentação complementar, quer ao nível pessoal do produtor e da família em termos de rendimentos (ou por permitirem a continuidade da actividade e subsistência a pessoas de idade avançada), quer ao nível da estrutura fundiária da exploração ou da paisagem, pois já ninguém mais faz o que fazem estes activos (reformados ou não) a cuidar do cenário agroflorestal ou assegurando microproduções de elevado valor no autoconsumo e no domínio gustativo. Representam uma malha estável na sustentação e ordenamento do território, malha essa que deveria ser enquadrada e favorecida, designadamente nas orlas periurbanas e de paisagens a preservar.

São as explorações mais pequenas que têm vindo a diminuir nas últimas décadas, processo que, mais ou menos amortecido, é provável que continue. É um êxodo ou extinção de microexplorações que, entre outras coisas, está associado a um acréscimo de ocorrências de muitos incêndios florestais.

Estes dois tipos de agriculturas são fundamentais para o País, quer para o crescimento da produção, quer para a gestão do território, quer ainda para a valorização dos seus solos, mas exigem políticas e instrumentos de apoio claramente diferenciados. O habitual é não as diferenciar e, portanto, o segundo grupo da agricultura de sustentação fica a perder, definhando pouco a pouco os meios rurais onde se insere.

É flagrante e bastante uniforme no País a diferenciação dos indicadores destes dois tipos de exploração e agricultura, que resulta da diferença de dimensão e do tipo de especialização da exploração normalmente associadas.

Estimular a agricultura de sustentação

Em termos de áreas, as muito pequenas e pequenas explorações (com menos de 5 hectares) são de tipo similar em todo o País, sendo um terço com áreas inferiores a um hectare e as restantes de áreas variáveis, numa média de 2 hectares, tendo pesos semelhantes em todas as regiões agrárias. São cerca de 230 mil explorações (eram 488 mil em 1989) e cobrem 400 mil hectares de SAU (eram 738 mil em 1989). Cerca de 10 mil destas unidades têm vindo a extinguir-se ou abandonar anualmente a actividade nas últimas décadas. Estamos a falar de mais 17 mil hectares de SAU por ano, que poderiam ficar disponíveis para a expansão de explorações adjacentes, o que é raro suceder (já que só a superfície agrícola utilizada – SAU – das explorações maiores ter vindo a crescer)⁷⁸. Estas explorações representam 75% do número total das explorações agrícolas, mas correspondem apenas a 16% da área total destas e a 11% da SAU. Assumem, no entanto, de 30% a 50% das áreas das explorações no litoral, que baixam para 8% a 20% no interior, no Algarve e Açores, mas não passam de 1% no Alentejo. Em média, há cerca de três ou quatro explorações destas por km², excepto no litoral minhoto e beirão, onde sobe para cinco ou seis, descendo no Alentejo para 0,5/km².

O valor da produção das muito pequenas explorações é apenas 13% da produção nacional, rendendo menos de 8 mil euros por ano, obtido quase só da criação animal e de culturas permanentes (vinha, frutos, olival). No entanto, este tipo de propriedade rústica enquadra uma população agrícola estável, estimada no continente «em cerca de 800 mil pessoas», e são estas explorações que fixam quase toda a mão-de-obra familiar, que ascende quase a 300 mil pessoas ligadas à agricultura, seis vezes mais do que os 50 mil trabalhadores das grandes e médias explorações.

Uma das formas mais claras de promover a continuidade da agricultura de sustentação é o estabelecimento de políticas abertas de gestão fundiária que permitam a permuta e reemparelamento das pequenas explorações,

⁷⁸. O RGA 2009 apresenta um decréscimo nacional da SAU de 199 mil ha entre 1999 e 2009, mas a soma total das perdas de SAU de 1989 a 2009 ascendem a 713 mil hectares.

⁷⁹ A estimativa de 800 000 pessoas no parágrafo anterior e a transcrição de Pardal, Sidónio – 2002, p. 63.

designadamente nas referidas orlas periurbanas e paisagísticas. São políticas que só localmente podem ser tecidas, de modo que favoreçam este tipo de povoamento através de «parcelamentos rústicos configuradores de mosaicos de pequenas explorações agrícolas apoiadas numa rede aligeirada de infra-estruturas básicas»⁷⁹, no quadro de planos de pormenor de reordenamento activo destes espaços, instrumentos quase impossíveis de concretizar sem a existência do cadastro predial nessas zonas.

Para tirar conclusões, faltaria estudar o peso que este tipo de actividade pode e deve ter como elemento fixador da terceira idade (activa ou semiactiva até idades avançadas), com efeito positivo no bem-estar e na saúde das pessoas, e no ambiente, de modo que fundamente novas medidas ajustadas a esse fim (promovendo a permuta de terras com reparcelamento das mais próximas, ou núcleos de gestão agrupada, estruturando aldeias em lares rurais, etc.).

A agricultura de produção especializada – fulcro da produção

As médias e grandes explorações, com realce para as de mais de 20 hectares, são a base da produção agrícola nacional:

- são 9% das explorações que asseguram 76% do valor da produção total;
- estas explorações detêm 68% da SAU;
- apenas as explorações de mais de 50 ha crescem, em número e em área e crescem também as de 20 a 50 ha no litoral norte e centro e nos Açores;
- só cerca de 20%, de mais de 20 ha, se constituíram em sociedade (6,8 mil);
- se olharmos a dimensão económica, não passam de pequenas PME, com produções anuais de 25 mil a 100 mil euros em 16,8 mil casos, só passando os 100 mil euros em 7,5 mil explorações (metade das quais no Alentejo, Ribatejo e Oeste), a que podemos juntar algumas das 33 mil com entre 8 mil a 25 mil euros;
- para isso empregam os referidos 50 mil trabalhadores, mas só um terço (16,3 mil) tem um trabalhador permanente, sendo os demais eventuais ou a tempo parcial, como acontece também na outra parte das explorações e
- têm dimensões muito díspares, na ordem das dezenas de hectares, conforme o tipo de especialização que assumem, com motivadoras agregações sectoriais regionais, crescendo do litoral para interior e num escalão maior no Alentejo.

É, pois, bem evidente que as políticas de ordenamento territorial e de estruturação fundiária, às quais o Cadastro vai servir de instrumento fundamental (até por a sua execução tender a motivar essas políticas), deverão seguir três linhas diferenciadas:

- *estimular a expansão das explorações já instaladas, por agregação das áreas que vão sendo abandonadas, centrando aí os estímulos ao aumento de produção e de produtividade, o que pode trazer proveitos à balança comercial;*
- *centrar os apoios à expansão fundiária nas médias explorações de menos de 50 hectares, que produzem em média por hectare de SAU muito mais do que as grandes;*
- *estimular nas pequenas explorações a permuta de prédios e parcelas para emparcelamento, viabilizando a sua manutenção e relativa especialização.*

Numa perspectiva fundiária, com directo impacto produtivo, a busca do aumento de produção agrícola terá de se concentrar no apoio à expansão das explorações especializadas de média dimensão e não nas grandes explorações.

Perante a escassez financeira das pequenas explorações, só políticas locais estimuladoras da permuta de terras (com a venda de pequenas partes, que libertem meios de investimento, em processos de emparcelamento simplificados) podem permitir a sua viabilização, estancando ou reduzindo aquela que é a quase exclusiva fonte do abandono agrícola.

Por fim, dada a dispersão das terras abandonadas, são indispensáveis novos instrumentos de investimento (e não só políticas), que apostem na gestão florestal (e não só plantação) em extensão e a longo prazo. São necessários novos modelos de investimento florestal com dimensão, a realizar de forma directa (por aquisição e arrendamento de terras) ou que ajudem a viabilizar iniciativas locais de tipo condominial ou agrupado. Só trazendo o sistema financeiro à floresta, através de instrumentos apropriados, se poderá voltar a aplicar nas matas as poupanças familiares que antigamente aí tinham o seu suporte.

B.5. A ocupação agrícola e florestal e sua propriedade

Numa perspectiva histórica, para assegurar o povoamento e exploração das terras, durante séculos a fonte principal do rendimento (cuja parte maior sempre se concentrou nos donatários), os homens fizeram o que foi, e ainda é, comum em toda a orla do Mediterrâneo. O método geral era o das queimadas, com a destruição do coberto florestal original «por fogos frequentes, destinados a favorecer o pastoreio, com o uso dos melhores solos para a cultura dos cereais e com o uso do material lenhoso para combustível e construção»⁸⁰ e para os meios de transporte terrestre, fluvial e marítimo.

Sendo relativamente extensas as matas e, dada a sua persistente e renovada força, foram muito mais raros e pontuais os casos de florestação organizada,

⁸⁰ Rego, Francisco Castro – 2001: *Florestas Públicas*; Ed. Direcção-Geral das Florestas MADRP, p. 8.

promovidos só na fase de consolidação do reino de Portugal, ou, muito mais tarde, quando a pressão demográfica se acentuou, já nos séculos XIX e XX.

E, lamentavelmente, tudo indica até agora que, se nada se fizer em contrário, no século XXI irá voltar a imperar o «regime das queimadas».

Foram profundas as alterações na forma e dispersão da propriedade da terra que ocorreram nestes últimos dois séculos. Partindo de estruturas fundiárias caracteristicamente diferenciadas nas nossas várias regiões, essas alterações explicam e estão na base da estrutura proprietária actual, que só o Cadastro permitirá estudar devidamente.

Por isso, sendo poucos os dados disponíveis sobre a propriedade agrícola e florestal, olhemos para a informação sobre a ocupação da terra, independentemente dos prédios rústicos pelos quais a posse se reparte.

O Quadro 5 evidencia bem o auge do uso agrícola nos anos cinquenta e crescimento da floresta e dos incultos nas últimas décadas.

Quadro 5 Evolução do tipo de utilização da terra

Anos	Estimativas e avaliações oficiais da utilização do solo					Evolução da % por tipo de utilização				
	Superfície agrícola	Superfície florestal	Superfície inculta	Superfície improdutiva	Superfície social	Agrícola	Florestal	Inculta	Improdutiva	Social
	<i>mil ha</i>					%				
1875	1.886	640	2.116	3.961	291	21%	7%	24%	45%	3%
1902	3.111	1.957	1.926	1.900	?	35%	22%	22%	21%	
1920	3.229	2.058	1.639	1.584	384	36%	23%	18%	18%	4%
1929	3.283	2.332	1.565	1.714	?	37%	26%	18%	19%	
1934	3.352	2.520	1.335	1.303	384	38%	28%	15%	15%	4%
1939	3.380	2.467	1.484	1.179	384	38%	28%	17%	13%	4%
1951	4.762	2.750	740	490	152	54%	31%	8%	6%	2%
IFN 1995	2.973	3.349	2.055	396	153	33%	38%	23%	4%	2%
IFN 2005	3.028	3.413	1.899	414	144	34%	38%	21%	5%	2%

Notas: DGF – Inventário Florestal Nacional 1995 e 2005 e IINE – Estatísticas Históricas Portuguesas 2001- coord Nuno Valério (até 1951), pág. 201. Os valores de 1902 e 1951 são avaliações oficiais. Os restantes anos até 1951 são estimativas.

A floresta, pilar fundamental da gestão rural não agrícola

Dentro das várias ocupações do território, acentuemos o enfoque sobre a floresta, porque se a agricultura é de mais rápida regeneração e rendibilidade, é na floresta de décadas e na sua gestão sustentada que estará ou não o conforto futuro do território rústico, com menos incêndios e mais rendimento, colhendo o potencial escondido que pode dar, se o gerirmos e protegermos. É que, afinal, esse é um dos poucos sectores em que, apesar de país pequeno, ainda temos indústrias de peso, que se destacam a nível internacional (do papel à cortiça, dos painéis aos móveis) e que serão capazes de escoar produções, fixando populações rurais, se assumirmos com visão a gestão da nossa floresta, entremeando a monocórdia dos povoamentos estremos com o uso múltiplo dos espaços silvipastoris, que as devem envolver.

O Inventário Florestal Nacional (IFN), que em 2005 melhorou o já efectuado em 1995-98, quantifica com bom rigor uma visão do uso que damos à terra⁸¹. Em termos globais nacionais, os matos e incultos e a agricultura terão decaído (-6% e -1%) a troco do crescimento das áreas sociais (+9%) e floresta (+3%).

Mas descendo às grandes regiões, o cenário é muito diferenciado:

- cresceram os matos no Norte e Centro 157 mil ha (14% e 113%) e minuiu a agricultura uns 154 mil ha (-14% e -7%);
- a expansão agrícola das grandes e médias explorações (as únicas a crescer) e só ocorrida no Alentejo, em 160 mil ha (+14%), reduziu a metade os matos, dando o sinal do que a agricultura rendível pode fazer numa só década;
- em todo o Sul o negócio das áreas sociais (ocupadas com construções, infra-estruturas ou equipamentos públicos) foi de crescimento rompante; são 50 mil ha em dez anos, mais do dobro dos 21,5 mil ha de Alqueva em Portugal;
- a floresta aqui cresceu bem (3% no Ribatejo e Oeste e 6% no Alentejo) e muito mais no Algarve (21%), com o eucalipto na serra de Monchique;
- 39% do território (3458 mil ha) são floresta, da qual 92% são povoamentos, 2,9% são áreas ardidadas e 1,0% áreas de corte raso e 4,3% outras formações, indiciando, logo aqui, a tendência regressiva de quase toda a nossa floresta;
- é enganosa a percepção estatística de que a floresta cresceu 2%, porque isso diz apenas que 295 mil de povoamentos jovens compensaram a perda de 265 mil ha de pinheiro bravo (-27%) e os menos 90 mil ha de outras espécies no continente, com forte perda de volume arbóreo, que é o que conta;
- a sobreexploração da floresta é dramática no pinheiro bravo, em que as existências em pé caíram 32%, passando de 99 para 67 milhões de m³ em pé;

⁸¹. Os dados expressos são análise nossa, e directa, dos dados do IFN 2005 da AFN - ICNF, disponível em <http://www.aceav.pt/blogs/jmjesus/trabalho/Ficheiros%2011ano/Estat%C3%ADsticas%20da%20floresta.pdf>.

- salva-se o eucalipto, que a boa gestão agregada (pecando na monocórdia) transferiu para áreas melhores, subindo existências +28%, com -4% de área;
- apesar de tudo, o sobreiro e o pinheiro manso, que perderam em todo o lado, cresceram globalmente 8% e 3% em área, mas apenas, de novo, nas zonas das médias e grandes explorações (confirmando a dinâmica destas);
- na metade atlântica, os carvalhos (americanos) subiram 10 mil ha só a Norte, para compensar os 35 mil ha dispersos que as folhosas perderam.

Este enfoque na floresta justifica-se pelo peso desta na gestão da propriedade rústica, especialmente para aqueles pequenos proprietários que, não colhendo outros rendimentos da terra, se agarram ao que esta ainda tem, condicionando assim as suas opções. Percebê-lo e encontrar novos caminhos é crucial para conseguir o desenvolvimento rural e a adesão dos proprietários, imprescindível ao Cadastro e a tudo o mais que ocorre neste domínio.

A propriedade da terra – na floresta e não só

Se a lógica económica da actividade agrícola é relativamente evidente, por mais directamente ligada ao mercado, são muito mais difusos os fundamentos e processos da «economia florestal e as lógicas económicas dos proprietários florestais», ainda não totalmente explicadas. Oliveira Batista brindou-nos, há pouco anos, com um notável estudo destas dinâmicas⁸², sustentado em alargado inquérito no continente. Dele nos permitimos extrair algumas conclusões avulsas (com simplificações cujos eventuais erros assumimos):

- a própria realização do inquérito fornece dados muito relevantes para o Cadastro: só foi possível inquirir 33% dos casos de proprietários escolhidos e em 35% o proprietário era desconhecido do informador; 15% eram falecidos e 12% ausentes, confirmando como será difícil a identificação dos prédios;
- consoante a sua postura perante a propriedade florestal, foram identificados cinco tipos de proprietários privados, com designações elucidativas:
 - Investimento-Reserva (IR) serão 10% dos proprietários e terão 5% da área;
 - Propriedade-Reserva (PR) serão 31% dos proprietários e terão 7% da área;
 - Trabalho-Reserva (TR) serão 31% dos proprietários e terão 12% da área;
 - Exploração-Reserva (ER) serão 14% dos proprietários e terão 9% da área;
 - Empresa Florestal (EF) serão 15% dos proprietários e terão 40% da área;
 - Outros grupos de proprietários deterão os restantes 27% da área florestal.
- a área cresce em metade dos casos de titulares mais dinâmicos (IR, ER e EF) e diminui 81 a 84% nos mais passivos, ainda que empenhados (PR e TR);
- intitulam-se proprietários 15% (12% a 17%), patrões 7% (5% a 10%), trabalhadores para outrem 10% (8% a 15%) e reformados 54% (49% a 58%);

⁸² Batista, Fernando Oliveira e Santos, Ricardo Terra – 2005: *Os Proprietários Florestais – Resultados de um Inquérito*; Celta Editora, Oeiras.

- o principal destinatário da venda da produção é o intermediário em 66% dos casos (62% a 79%), excepto nas ER em que é o mercado local e outros;
- em média, 32% dos proprietários têm menos de 1 ha; 35% de 1 a 5 ha; 19% de 5 a 20 ha; 10% de 20 a 100 ha e só 4% têm mais do que isso e são só empresas EF, o que anda próximo do que sucede nas explorações agrícolas;
- de modo quase uniforme (incluindo EF e IR), têm mais de 60 anos entre 65% a 71% dos proprietários, que em 91% dos casos residem no distrito;
- a floresta é um rendimento (44%) ou um bem a transmitir (30%);
- a área florestal foi adquirida por herança em 76% dos casos e só nos outros 23% foi comprada, quiçá com registos prediais mais actualizados.

Em suma, é um retrato invulgar, pleno de indicações sobre os proprietários, sobre como se desenvolve, expande ou regride a floresta e a sua propriedade.

E uma vez mais se verifica que, ao contrário das apostas esforçadas nos jovens agricultores, não são os velhinhos que ficam na terra, a terra é que é coisa da terceira idade! E isto que é algo tão evidente é sempre esquecido hoje em dia e quase nunca aplicado, embora já fosse sabido no tempo dos romanos, que assim colonizaram um império. Para mobilizar a terra e as propriedades, com a poupança a prazo que isso exige, para dar nova dinâmica à gestão da propriedade rústica com o gosto de domínio e calma que apetece na terceira idade (ou no final da segunda), é com esta que teremos de lidar e é só com ela que encontraremos soluções.

B.6. O abandono – o entendimento e posição da Administração

O problema do abandono ou ausência de gestão das terras rústicas é um dos mais relevantes problemas do País e que, como vimos no quadro dos usos da terra (Quadro 4, p. III), já afecta um quarto do nosso território (25%), algo como 2,1 milhões de hectares (se aos 1817 mil ha de matos juntarmos os 283 mil ha de áreas dispersas e ardidadas). A declarada maioria dessas terras abandonadas, ou quase, ocorre nas zonas de minifúndio, no Norte e Centro e no Algarve, quase de forma exclusiva. É onde a taxa de abandono é maior e onde, como vemos todos os anos, os incêndios ocorrem em maior número e se concentram não só os enormes danos e perdas que provocam, mas também os custos do Estado em debelar essa praga anual.

Importa ver as conclusões ou propostas que o problema do abandono tem merecido por parte da Administração, na sequência de vários estudos desenvolvidos, procurando encontrar soluções. E destes referimos um dos últimos e mais desenvolvidos, curiosamente elaborado pela Universidade de Évora, em 2006, para o Ministério da Agricultura: «Estudo sobre o Abandono

⁸³ Correia, Teresa Pinto *et al.* – 2006: «Estudo sobre o Abandono em Portugal Continental – Análise das dinâmicas da Ocupação do Solo, do Sector Agrícola e da Comunidade Rural – Tipologia de Áreas Rurais»; Estudo elaborado para o Ministério da Agricultura pela Universidade de Évora nos termos de protocolo de 2004. Disponível em http://www.fcsh.unl.pt/docentes/pcasimiro/DEM/ESTUDO_ABANDONO%202006.pdf.

⁸⁴ São estes a Lei de Bases do Desenvolvimento Agrícola e Rural, legislação do emparcelamento e fraccionamento das explorações agrícolas e dos prédios rústicos e das explorações de tipo familiar, da Reserva Agrícola Nacional, do Regime dos Aproveitamentos Hidroagrícolas, da Lei do Arrendamento e da lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e ainda a «aprovação de uma Lei dos Solos, aplicável a todo o tipo de solos (rural e urbano) em todo o território nacional».

em Portugal Continental – Análise das dinâmicas da Ocupação do Solo, do Sector Agrícola e da Comunidade Rural – Tipologia de Áreas Rurais»⁸³. Na sequência desses trabalhos, foi desenvolvido por este mesmo ministério, em 2007/2008, um «Programa para a Dinamização do Mercado da Terra e do Combate ao Abandono das Terras Agrícolas», apresentando um conjunto de propostas, que passariam por:

- criar «uma plataforma que promova a mobilização da terra para efeitos produtivos, que integre uma bolsa de terras»;
- «aprovar uma regime de natureza fiscal, jurídica e financeira que contemple o sistema de incentivos e apoios à aquisição e/ou troca de prédios»;
- «prever a revisão do Regime Fiscal aplicável aos prédios rústicos e às explorações agrícolas»;
- «concretizar o processo de elaboração de um sistema único e actualizado do Cadastro Predial»;
- elaborar um Plano de Melhoria da Estrutura Fundiária e vários estudos e auditorias; e ainda
- promover a revisão de vários diplomas fundamentais⁸⁴, da lei solos, ao emparcelamento e fraccionamento e à lei do arrendamento, etc.

Algumas dessas propostas de alteração legislativa foram, entretanto, promovidas, como é caso da Lei do Arrendamento Rural (DL n.º 294/2009, de 13 de Outubro), que foi revista no sentido de tornar mais leve o vínculo que prende o proprietário ao arrendamento, limitado agora, no geral, a um prazo de sete anos.

O próprio conceito de abandono permanece por definir. Para clarificar esta breve nota, podemos resumir as variantes do abandono aí citadas:

- *Graduação superior* – quando corresponde a solos rurais sem dono conhecido ou com dono desconhecido;
- *Graduação intermédia* – quando não se evidencia qualquer acção de uso, fruição ou disposição, mas é possível identificar o proprietário; ou áreas agrícolas ou povoamentos florestais onde não é exercida qualquer acção de manutenção nem as condições mínimas de boas práticas;
- *Graduação inferior* – solos sem utilização produtiva ou improdutivo.

O problema merece ser encarado pelo lado das eventuais soluções a adoptar. Se o proprietário ou produtor abandonam a terra, pelo menos aparentemente, é porque concluem, na prática, que essa será a forma mais económica de manter aquele meio de produção.

Vale a pena ao Estado ficar com as terras abandonadas? Será que o Estado consegue fazer melhor do que os proprietários, mesmo quando ausentes?

A resposta, que todos sabemos ser certa, é: não! O Estado nunca fará melhor do que os proprietários e muito menos do que os produtores locais actualmente, a menos que delegue o seu poder de intervenção a entidades activas que, actuando localmente, sejam capazes de mobilizar directamente os agentes activos no terreno.

Só encontrando alternativas novas, em cada zona em concreto, se pode evoluir positivamente. Alternativas que atendam a quem já aí tem instalada a sua capacidade de exploração agroflorestal, pois só essas poderão assumir efectiva (e não teoricamente) a gestão da terra ou, noutros casos, quem esteja disposto a investir e instalar de novo essa estrutura operacional. Nas situações em que for possível agregar áreas com dimensão vantajosa, poderá então ser possível, mas apenas no domínio de plantações florestais extensivas, o surgimento de investidores que as passam a gerir ou com capacidade para contratar empresas especializadas que assumam essa gestão.

É necessário que as entidades públicas sejam prudentes nos procedimentos de coima ou fiscalização por não aplicação das exigentes práticas mínimas de gestão florestal, por vezes totalmente inviáveis. Outro caso, já justificável, é o da responsabilização dos proprietários pelos danos que resultem desse abandono, embora apenas no caso de sinistro. Mas para isso seria necessário o Cadastro, para confirmar a propriedade e responsabilizar o proprietário, o que é raro acontecer nas zonas de matos e incultos.

Uma das vias de solução que decorrem daqui é tornar mais fácil e possível ao proprietário disponibilizar as terras que não usa, cedendo-as para arrendamento a terceiros, o que será até do interesse daquele. Foi esta opção que levou à formulação da proposta de criação da Bolsa de Terras, a que propusemos que se desse uma estrutura ligeira de intermediação pública, por ser imprescindível que seja territorialmente única, sob pena de perda total da suas potencialidades. Terá também de operar de forma simples e sem encargos permanentes, embora possa aplicar uma taxa pelo serviço prestado, desde que moderada, a cobrar apenas em caso de êxito na colocação, procedimentos fundamentais se se quiser que os proprietários adiram. A criação da bolsa de terras, que motivou propostas dos vários foi aprovada pela Lei n.º 62/2012, de 10 de Dezembro, sendo de prever a sua operacionalização em breve.

Mas será pouco provável uma grande adesão à disponibilização de terras para arrendamento se não for possível incentivar o proprietário, pela via fiscal ou outro modo directo. Foi o que o Governo decidiu preparar e foi já aprovado pela Lei n.º 63/2012, de 10 de Dezembro, na sequência da RCM n.º 56/2012 de 5 de Julho, pela qual tomou a decisão de «favorecer quem gere a terra ou a disponibiliza (na bolsa de terras) e responsabilizar quem a abandona», como mais adiante explicaremos.

É neste quadro geral do território rural, quase todo repartido por prédios rústicos, geridos de forma mais ou menos produtiva, ou abandonados noutros casos, que será fundamental encontrar meios mais expeditos de preparar o Cadastro e de dar nova dinâmica à gestão da propriedade rústica.

C. O mercado da propriedade rústica

A propriedade rústica em Portugal toma configurações muito diversas. Desde a forma simples do prédio isolado, a alguns prédios dispersos, ou a conjuntos bastante alargados de prédios numa única exploração agrícola (no sentido lato agrissilvipastoril), ou mesmo até à agregação de várias explorações na posse de uma única entidade.

Este tipo de bens patrimoniais tem a característica, quase constante e permanente, de serem encarados como de fruição familiar, mantendo-se detidos em comum com frequência, sendo passados de pais a filhos, independentemente de a sua propriedade estar registada em compropriedade ou de forma individualizada.

Por seu lado, o mercado fundiário é mais um agregado de micromercados dispersos territorialmente do que um mercado verdadeiramente organizado. É uma situação que não ajuda a tornar mais fluida a transacção da propriedade ou o seu arrendamento, numa fase em que é de todo o interesse promover a expansão e o emparcelamento, pelo menos funcional, das unidades de gestão das terras agrícolas ou florestais. Os dados disponíveis sobre esses mercados revelam-se bastante incipientes e só recentemente começaram a permitir colher informações, sendo ainda quase inexistentes os estudos sobre esta matéria.

Damos de seguida algumas indicações gerais sobre o assunto, remetendo para o Quadro 6 – Estrutura fundiária e o mercado das terras, que se segue a este texto, onde se faz uma análise mais pormenorizada.

C.1. O mercado fundiário – breves notas

Mercado fundiário é o nome dado ao mercado dos prédios rústicos cujo objecto de compra, venda ou arrendamento são as terras de utilização agrícola e florestal. Não é um mercado estruturado como um todo, mas sim um conjunto aberto de âmbito muito localizado, constituído pelos diversos mercados fundiários locais. Sendo parte do mercado imobiliário em geral, é um mercado «não globalizável, tendo uma segmentação por usos e tipos de propriedade que atraem grupos diferentes de interessados». Acresce que no mercado da propriedade rústica a segmentação territorial é bastante fina ou desagregada, tendendo a

situar-se ao nível das sub-regiões territoriais mais ou menos homogéneas, ou mesmo ao nível concelhio ou das próprias freguesias.

Sendo um mercado de uso pouco frequente pelo utilizador final, tendeu a tornar-se especializado, sendo hoje em dia suportado essencialmente em agentes de mediação, que se reúnem em grupos vários de interesse e procura. Mas além destes agentes mais estruturados, o mercado da propriedade rústica da pequena propriedade, sendo ainda mais segmentado territorialmente, chegando mesmo ao nível da freguesia ou da aldeia, pratica com bastante frequência o comércio directo entre vendedor e comprador, com larga percentagem de negócios informais, que hoje em dia tendem a desaparecer.

Há algumas características que são próprias do mercado imobiliário, a que será oportuno dar atenção (para isso, adaptamos ao nosso caso dos prédios rústicos parte da análise mais abrangente de Sidónio Pardal)⁸⁵: Podemos dizer:

- «todos os prédios são singulares, não havendo dois absolutamente iguais», o que tem especial aplicação no caso dos prédios rústicos;
- «as transacções processam-se à unidade, por princípio e imposição legal, mas é frequente a oferta exigir a transacção conjunta de várias unidades»;
- «a localização do imóvel é um factor destacado na motivação da procura»;
- «a transacção pode envolver a partição ou permuta de partes do objecto da venda, designadamente quando o comprador tem propriedades con-finantes»;
- «é muito elevada a probabilidade de haver poucos compradores (ou, especialmente no caso de prédios de vocação urbana, de os vendedores chamarem a si o poder de influenciar os preços, exercendo um controlo impróprio [...] se não houver regulação em sede de política de solos»);
- «quando há desequilíbrios entre a oferta e a procura, o reequilíbrio [...] é extremamente moroso»;
- a relação entre a oferta e a procura não é «formalmente estruturada, embora o sector da mediação tenha contribuído [...] para tornar essas relações mais transparentes e informadas»;
- «enquanto investimentos, os imóveis apresentam falta de liquidez»;
- «o solo é um produto imperecível e as construções são um bem durável [...] de depreciação muito lenta»;
- «os imóveis estão sujeitos a diversos encargos tributários, que agravam os custos da transacção, quer para o comprador, quer para o vendedor».

Fruto destas características complexas, especialmente nas zonas de proximidade a meio urbano, tendem a desenvolver-se intervenções paralelas no mercado que procuram antecipar as tendências de transformação dos prédios

⁸⁵. Adoptamos nesta parte vários dos conceitos e transcrições de uma das obras mais actuais e especializadas sobre o mercado fundiário da autoria de Pardal, Sidónio e Lobo, Carlos Baptista – 2011: *Património Imobiliário – Referências para Avaliação*; ed. Inst. Const. e Imobiliário, IP; Almedina, p. 32 e ss.

rústicos em urbanos, ou da sua eventual fragmentação, procurando colher uma parte da valorização imobiliária daí resultante.

Este processo de intervenção paralela tende a gerar expectativas de valorização da propriedade rústica, que nada têm que ver com a terra em si, desvirtuando o funcionamento normal do mercado da terra.

Acresce ainda que, nos territórios mais acidentados ou de propriedade mais repartida, a transacção da propriedade rústica, diferentemente da urbana, processa-se também com frequência pela venda agrupada de conjuntos de prédios rústicos, que constituem normalmente uma exploração agrícola. São conjunto de prédios de localização dispersa num raio de poucos quilómetros, agregando em geral um ou mais prédios urbanos que lhe estão funcionalmente associados, incluindo o assento de lavoura e muitas vezes o próprio equipamento necessário à exploração.

Nas zonas de propriedade mais extensa ou onde as exigências das culturas tenderam a favorecer uma maior dimensão das explorações, é frequente estas constituírem um único prédio rústico de grandes dimensões, ou número reduzido destes.

São estes prédios e explorações que são colocados ou procurados no mercado para compra e venda ou para arrendamento, embora esta última opção seja ainda de utilização manifestamente pouco frequente. Se a operacionalização da Bolsa de Terras for associada a um estímulo fiscal ou de outra natureza, que motive os titulares de terras abandonadas ou subaproveitadas a disponibilizarem-nas para arrendamento, permuta, venda ou outro fim, é provável que seja significativo o impacto sobre a fluidez do mercado fundiário. Tudo indica que o vector principal dessa dinamização será a procura local, conduzida pelas explorações mais activas existentes na proximidade, que assim poderão fazer crescer o seu negócio com custos estruturais reduzidos. Esse processo será, aliás, uma das formas mais eficazes e rápidas de promover a mobilização das terras.

C.2. Alguns dados sobre o mercado da propriedade rústica

Como vimos atrás, a parte do território nacional que é apropriável corresponde a cerca de 97% do continente, cabendo o restante às águas e solos artificializados e naturais, que são do domínio público.

O território apropriável está quase todo dividido em prédios rústicos e urbanos, independentemente de estes se encontrarem ou não devidamente identificados na matriz das Finanças e no registo predial da Conservatória. Só uma pequena parte do território estará por delimitar em prédios rústicos ou urbanos. A área apropriável do território que foi estimada no Quadro 2 – Domínio Público – Domínio Privado permite dizer que:

- a área apropriável em prédios rústicos é de cerca de 8400 mil hectares;
- a área apropriável em prédios urbanos é de cerca de 270 mil hectares.

Em função da sua ocupação cultural e do seu tipo de uso, os prédios rústicos podem ser agrícolas, florestais, etc., não sendo muito frequente a mudança deste tipo de ocupação no sentido do acréscimo de área agrícola.

Partindo daqueles dados, os números disponíveis para o continente indicam que haverá:

- 10 900 mil prédios rústicos (ou cerca de 11 700 mil no País);
- 7400 mil prédios urbanos (ou cerca de 7900 mil no País).

Dado o processo de urbanização sempre em curso, verifica-se ainda um fluxo contínuo mais ou menos acentuado de transformação de prédios rústicos em prédios urbanos, num processo sem retorno, salvo casos muitíssimo excepcionais. Isto é, o território rústico está sempre a ser invadido por novos prédios urbanos, que lhe roubam parte da área.

Dados agregados do mercado fundiário

As transacções onerosas de bens imóveis, que estão sujeitas a IMT, permitem obter dados muito concretos sobre o volume anual de compra e venda de prédios rústicos e urbanos. Foi o que analisámos.

O mercado anual de transacções de prédios rústicos declaradas às Finanças aponta para cerca de 55,1 mil contractos anuais (50,2 mil no continente), a acrescer de 2 mil contractos de prédios mistos. Este fluxo dá uma taxa anual de transacção imobiliária dos prédios rústicos, média no País, da ordem dos 0,47%, resultando numa estabilidade regular da propriedades rústica de cerca de 210 anos, que será a probabilidade média de um prédios rústico ficar na posse da mesma família.

Para os prédios urbanos, as referidas transacções declaradas apontam para cerca de 151,8 mil contratos anuais (145,7 mil no continente), dando uma taxa de 1,9% do total de prédios urbanos transaccionados por ano (admitindo haver 1,68 alojamentos ou fracções por edifício ou por prédio urbano actual⁸⁶), o que se traduz em cerca de 80 anos de estabilidade média dos prédios urbanos no mesmo proprietário.

O território apropriável que faz parte do solo rústico é da ordem dos 8,4 milhões de hectares no continente, a que correspondem 11,7 milhões de prédios rústicos. Deveríamos tirar àquela área a parte que corresponde a terras sem dono conhecido, que como vimos deve ascender a valores que desconhecemos, mas de ordem de grandeza dos 10% pelo menos na metade

⁸⁶. Havendo no continente 5,638 milhões de alojamentos para 3,352 milhões de edifícios, temos um rácio médio 1,68 fracções por edifício ou por prédio urbano.

a norte do Tejo. No entanto, diz-nos a experiência que o número de prédios rústicos também deve estar empolado, por não terem sido extintos muitos artigos da matriz que foram convertidos em urbanos ou discriminados, o que compensará, ou pelo menos amortecerá, aquela diferença. Assim sendo, temos uma área média de 0,71 hectares por prédio rústico.

Não estando disponível informação sobre quem detém esses prédios rústicos, podemos estimar grosseiramente que esta posse pertencerá a cerca de 550 mil contribuintes (proprietários ou grupos de comproprietários), aceitando que o número destes corresponderá aproximadamente ao número de explorações agrícolas de 1989. Embora mais de duzentas mil explorações tenham, entretanto, abandonado a actividade, é provável que a propriedade dos prédios ainda se mantenha.

Se admitirmos ainda que se verifica a proporção geral de comproprietários, pode dizer-se que cerca 300 mil serão proprietários únicos e 250 mil são heranças em compropriedades por partilhar. (No caso-piloto, do Cadastro Predial os prédios eram 48% em compropriedade e 52% de proprietário único.)

Vimos atrás, ao analisar o uso da terra, que as terras com matos e incultos, que estão a caminho de estarem abandonados e que importa mobilizar, são cerca de 2 milhões de hectares. Se aplicarmos a taxa anual de transacção que acima calculámos, podemos estimar que, sem esforço adicional, a tendência é que sejam transaccionados anualmente 8,5 mil prédios com uma área global de 6 mil hectares (pois $1900 \text{ mil} \times 0,045 = 8550$). Será este o valor objectivo mínimo da bolsa de terras, para ajudar a dinamizar este mercado.

É neste quadro geral que vão ocorrer os numerosos processos de compra, venda, arrendamento, permuta, emparcelamento, etc., que serão os actos determinantes para a mobilização das terras e a expansão das explorações e que constituirão o sinal da gestão fundiária activa que o Cadastro impulsionará.

Quadro 6 A estrutura fundiária e o mercado da terra

Unidades	Estrutura fundiária										Mercado da terra-rústicos							
	N.º Expl. Agríc.	% Fam./Expl. Agr.	Tx Anual Renov. Registos Prd.R.	Territ. Rústico (estim. Prd Rúst.)	Area Total Expl. Agríc.	N.º Prédios Rústicos	Area Média Pr. Rúst.	Nr. Prd Rúst./Expl	Contratos			Análise Prédios Rústicos						
									Nr. (Mil)	%	Nr.	N.º Contratos Prédios Rústicos	N.º Contratos Prédios Mistos	N.º Contratos Prédios urbanos	% Prd Rústicos vendidos no ano	N.º Contr./R./Expl	Freq. Venda Prd.R. Pelas Expl.	Valor Contratos Prédios Rúst.
Ano Ref.	1999				1999	1994					2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	
PORTUGAL CONT&RA	416	10%	2%		5.189	11.727				55,1	2,3	151,8	0,5%	0,1	0,0	948,5	17,2	2,3
Continente	382	10%	2%	8.401	5.040	10.882	0,8	28		50,2	2,1	145,8	0,5%	0,1	0,1	888,9	17,7	2,3
NUT II / NUT III																		
NORTE	138	10%	3%	1.980	1.012	4.133	0,5	30		17,2	0,4	47,2	0,4%	0,1	0,1	281,6	16,4	2,0
Minho-Lima	17	19%	2%	206	111	706	0,3	42		2,6	0,1	2,8	0,4%	0,2	0,2	23,9	9,3	1,4
Cávado	11	8%	5%	110	60	252	0,4	22		1,3	0,1	5,4	0,5%	0,1	0,1	25,6	19,4	2,2
Ave	9	5%	4%	105	55	239	0,4	26		1,4	0,1	6,0	0,6%	0,2	0,2	37,4	27,2	4,1
Grande Porto	5	1%	3%	52	24	144	0,4	31		0,8	0,0	20,1	0,6%	0,2	0,2	61,9	75,4	13,4
Tâmega	21	11%	4%	237	103	430	0,6	21		3,0	0,1	5,0	0,7%	0,1	0,1	65,2	22,0	3,2
Entre Douro e Vouga	5	5%	4%	76	22	246	0,3	48		1,3	0,0	2,8	0,5%	0,3	0,3	23,1	18,0	4,5
Douro	32	40%	2%	396	208	644	0,6	20		3,4	0,0	2,6	0,5%	0,1	0,1	29,0	8,5	0,9
Alto Trás-os-Montes	38	47%	2%	798	429	1.472	0,5	38		3,4	0,0	2,6	0,2%	0,1	0,1	15,4	4,5	0,4
CENTRO	162	18%	2%	2.698	1.168	5.831	0,5	36		26,9	0,7	29,4	0,5%	0,2	0,2	225,0	8,4	1,4
Baixo Vouga	15	11%	3%	151	54	629	0,2	41		4,6	0,1	4,5	0,7%	0,3	0,3	44,7	9,8	2,9
Baixo Mondego	17	13%	2%	193	70	591	0,3	34		2,6	0,0	4,3	0,4%	0,2	0,2	22,2	8,5	1,3
Pinhal Litoral	12	12%	3%	163	43	563	0,3	46		2,4	0,0	2,9	0,4%	0,2	0,2	30,6	12,5	2,5
Pinhal Interior Norte	10	19%	1%	256	45	956	0,3	95		4,4	0,1	1,6	0,5%	0,4	0,4	12,4	2,8	1,2
Dão-Lafões	25	23%	2%	338	105	1.139	0,3	46		4,5	0,1	3,2	0,4%	0,2	0,2	21,8	4,9	0,9
Pinhal Interior Sul	8	47%	1%	187	68	405	0,5	51		1,3	0,0	0,5	0,3%	0,2	0,2	4,4	3,3	0,6
Serra da Estrela	5	28%	1%	85	30	143	0,6	30		0,5	0,0	0,4	0,4%	0,1	0,1	3,0	5,9	0,6

Unidades	Estrutura fundiária										Mercado da terra-rústicos									
	Indicador					Análise Prédios Rústicos					Contratos					Análise Prédios Rústicos				
	N.º Expl. Agríc.	% Fam. Rur. (Fam./Expl Agr)	Tx Anual Renov. Registos Prd. R	Territ. Rústico (estim. Prd Rúst.)	Area Total Expl. Agríc.	N.º Prédios Rústicos	Area Média Pr. Rúst.	Area Média Pr. Rúst.	Nr.	Nr Prd Rúst./Expl	N.º Contratos Rústicos	N.º Contratos Prédios Mistos	N.º Contratos Prédios urbanos	% Prd Rústicos Vendidos no ano	Nr.	Nr. Prd. Venda Expl.	Valor Contratos Prédios Rúst.	Pégo Médio Prd Rústicos	Receita média anual por Expl.	
Nr.(Mil)	%	%	mil ha	mil ha	mil ha	Nr.(Mil)	ha	ha	Nr.	Nr Prd Rúst./Expl	Nr. (Mil)	Nr. (Mil)	%	Nr.	Nr.	Mil e	Mil e	Mil e		
Ano Ref.	1999				1999	1994					2010	2010	2010			2010	2010	2010		
Beira Interior Norte	17	41%	1%	400	214	550	0,7	32	32	1,8	0,0	1,3	0,3%	0,1	0,1	5,9	3,3	0,3		
Beira Interior Sul	10	30%	1%	368	233	174	2,1	18	18	0,9	0,0	1,3	0,5%	0,1	0,1	7,0	7,5	0,7		
Cova da Beira	9	24%	1%	134	74	95	1,4	11	11	0,6	0,0	1,1	0,6%	0,1	0,1	3,5	5,9	0,4		
Oeste	21	15%	2%	205	108	243	0,8	12	12	1,8	0,2	5,6	0,7%	0,1	0,1	45,0	25,5	2,2		
Médio Tejo	13	15%	2%	218	125	343	0,6	25	25	1,5	0,1	2,7	0,4%	0,1	0,1	24,5	16,6	1,8		
LISBOA	12	1%	2%	219	121	136	1,6	11	11	1,3	0,1	47,7	0,9%	0,1	0,1	183,2	143,5	15,0		
Grande Lisboa	6	1%	2%	94	45	100	0,9	16	16	0,8	0,1	34,3	0,8%	0,1	0,1	87,9	111,1	14,0		
Penins.Setúbal	6	2%	2%	125	76	35	3,5	6	6	0,5	0,1	13,4	1,4%	0,1	0,1	95,3	196,4	16,0		
ALENTEJO	51	17%	1%	3.040	2.511	348	8,7	7	7	3,2	0,6	9,9	0,9%	0,1	0,1	146,0	46,0	2,9		
Lezíria do Tejo	15	16%	2%	404	352	121	3,3	8	8	1,0	0,1	3,2	0,8%	0,1	0,1	27,2	27,1	1,8		
Alentejo Litoral	6	14%	1%	508	357	25	20,6	4	4	0,2	0,2	1,5	0,7%	0,0	0,0	22,4	139,4	3,9		
Alto Alentejo	11	24%	1%	609	515	78	7,8	7	7	0,6	0,1	1,6	0,8%	0,1	0,1	40,8	64,1	3,6		
Alentejo Central	9	14%	1%	691	614	45	15,3	5	5	0,4	0,1	2,0	1,0%	0,0	0,0	37,0	84,8	4,0		
Baixo Alentejo	10	19%	1%	828	673	79	10,5	8	8	0,9	0,0	1,6	1,2%	0,1	0,1	18,7	19,9	1,9		
ALGARVE	19	10%	2%	463	228	435	1,1	23	23	1,6	0,3	11,7	0,4%	0,1	0,1	53,1	33,2	2,8		
Algarve	19	10%	2%	463	228	435	1,1	23	23	1,6	0,3	11,7	0,4%	0,1	0,1	53,1	33,2	2,8		
REGIÃO AUT. AÇORES	19	24%	3%	0	141	394	0,0	20	20	3,4	0,1	3,0	0,9%	0,2	0,2	35,4	10,4	1,8		
REGIÃO AUT. MADEIRA	15	16%	3%	0	9	451	0,0	31	31	1,5	0,1	3,0	0,3%	0,1	0,1	24,2	15,9	1,7		

Notas: 1) Tx Anual Renovação Registos Prédios Rústicos: Admitiu-se que os proc.actualiz de registos são tratados pelas famílias quando morrem os progenitores. Forma de cálculo da taxadimensão média da família – apais/dim.méd.fam./Tx. Mortalidade. Nas P. Agrárias não existem dados da Tx.Mortal., o cálculo da Tx.Renov é a média dos valores das correspondentes Nut III 2) Area Média dos Prédios Rústicos: Territ. Rústico/N.º Prd Rúst. 3) Frequência Venda: N.º PrdRúst/N.º Cont.Pr Rúst. 4) Receita Média anual por expl.: Valor Contratos/1000 e/N.º Expl.

Fonte: INERec.Geral Agricultura-CdRoom Dados Comparativos 1989-99 e Estatísticas da Construção e Habitação 2010 Direcção-Geral Contribuições e Impostos/Contribuição Autárquica 1992 - 1994/Análise Regional e da Estrutura do Imposto

C.3. A necessidade de encarar a gestão passiva

Importa analisar com atenção o progressivo abandono das explorações que os Recenseamentos Agrícolas têm revelado em Portugal nas suas últimas décadas. O total das diminuições da superfície Agrícola Útil (SAU) nas várias regiões agrárias ascendeu a 713 mil hectares em vinte anos, o que prefaz uma perda média anual de 35 mil hectares, que só não ocorre no Alentejo. Estas perdas resultam quase totalmente da cessação de actividade de cerca de 15 mil explorações agrícolas por ano com menos de 20 hectares (63% na metade norte do País), cuja redução de área agrícola é compensada em cerca de metade pela expansão generalizada da área das explorações superiores a 50 hectares e, ainda, mas em muito menor grau, das explorações de 20 a 50 hectares (no litoral norte e centro e nos Açores). A este abandono agrícola veio associar-se também algum abandono florestal, levando a que o universo dos prédios rústicos sem gestão atingisse, como vimos, uma dimensão global que rondará os 2 milhões de hectares.

Muitas dessas terras estão pura e simplesmente abandonadas, mas estamos em crer que a maior parte serão terras dispersas ou com utilidade marginal, cujos proprietários não têm outra alternativa, nem interesse, senão deixá-las ficar como estão. E estamos a falar de uma parte significativa daquela área global, repartida por muitas centenas de milhares, se não milhões, de prédios rústicos. Torna-se, pois, imperioso encarar de frente a gestão passiva dessas propriedades rústicas.

Entenda-se por gestão passiva destas propriedades a sua manutenção em estado latente, com as existências arbóreas que tenham, conservando quando possível o seu potencial, mas minimizando os encargos que tal exija. Do ponto de vista fundiário, outros podem ser os modos de gestão, além da exploração agrícola, pecuária ou florestal, que podem ter em consideração o desenvolvimento urbano ou infra-estrutural na zona (agora, no geral, em franco declínio) ou a procura da sua integração em outras formas de exploração de recursos turísticos, ambientais ou geológico-minerais, que não estamos aqui a considerar.

Algumas dessas propriedades têm algum coberto florestal que, se minimamente conduzido, poderia acrescer valor com algum significado, mas ninguém trata ou sabe tratar, pelo que se vai degradando o património florestal.

A maior parte dessas terras continuam, na generalidade dos casos, a ter proprietários que as assumem e que, apesar do abandono, sempre aparecem quando alguma coisa se intromete na sua propriedade. Muitas vezes são prédios em compropriedade, mas a partilha entre os herdeiros fragmentou de tal forma a dimensão da quota da compropriedade que o seu valor se tornou mínimo, só valendo a pena tratar deles quando aparece uma proposta de alguém por

um motivo concreto. Neste tipo de casos, o desinteresse tende a instalar-se, abrindo a porta para um definitivo abandono.

A indução de um processo que, mais que penalizar quem abandona, incentive os titulares a disponibilizar os prédios na Bolsa de Terras, poderá ser um instrumento complementar muito positivo. Mas esta apenas surtirá efeito se na zona houver já explorações activas em expansão, ou a instalar de novo, sem o que essa disponibilização não se traduzirá em nada em concreto.

Será conveniente que a Administração, em lugar de se preocupar apenas com as áreas sujeitas a exploração activa de culturas agrícolas e florestais, promova a divulgação, não apenas das boas práticas dessas culturas⁸⁷, mas também de um «Manual de Práticas Mínimas de Gestão Passiva» que sejam auto-sustentáveis ou quase, adaptadas às várias sub-regiões. Não tem sentido impor regulamentarmente práticas mínimas ou boas, que são demasiado exigentes no tipo de intervenções que apontam e nos meios e encargos que implicam. Já se sabe à partida que os proprietários não as poderão assumir, até porque o Estado é o primeiro a não as cumprir!

Formas expeditas de adensamento do coberto florestal a baixo custo, mesmo quando pouco gerido e se baseado nas espécies próprias da zona (o que pode ser consultado no respectivo plano regional de ordenamento florestal), podem ser uma medida útil, até porque estamos em geral a falar de áreas pequenas dos prédios rústicos em causa.

A gestão fundiária mesmo quando passiva, como qualquer tipo de gestão, carece de uma atitude mais ou menos metodológica e da prática regular de alguns processos. Quando se justifique, pode incorporar a obrigação de reporte periódico que, mesmo que só para o próprio, é uma das melhores formas de avaliação e acompanhamento.

Como tópicos indicativos para um manual desse tipo, deixamos aqui as *sete regras da gestão passiva da propriedade rústica*, que propomos aos proprietários:

- visite e identifique o prédio e seus marcos, anotando os dados disponíveis;
- verifique a titularidade e os registos, para evitar surpresas;
- antes de optar, analise e ouça, ou pergunte, como fazem os outros;
- assuma a opção do que fazer, partilhando com os outros; goste de reportar;
- não tenha pressa; mas, como aqui é tudo a longo prazo, não vá adiando;
- associe prazer (convívio, outras ocupações, etc.) aos trabalhos a efectuar;
- crie ensombramento, que é a forma mais económica de controlar a Natureza;
- quando haja quem assuma a gestão no terreno, (e não só no papel), delegue.

São apenas brevíssimos tópicos, que cremos poderem ser de utilidade, com que encerramos esta sucinta abordagem de alguns temas sobre o território, que enquadram a gestão da propriedade rústica e do Cadastro.

⁸⁷ Consultar «Princípios de boas práticas florestais da Direcção-Geral de Florestas» no sítio informático do ICNF em <http://www.icnf.pt/florestas/outros/biblioteca/resource/ficheiros/boas-praticas-florestais>.

Capítulo 4

O Cadastro Predial e o Anterior Cadastro Geométrico

Para gerir o território e as propriedades rústicas em que ele se reparte, como acabámos de ver, importa dispor de um reconhecimento cadastral. Mas, para tal, a ferramenta básica de partida é um levantamento cartográfico do País. Ora, a carta geográfica de Portugal só ficou pronta na sua primeira versão no início do século passado, como explicaremos.

Ao mesmo tempo que se foi avançando na execução dessa primeira carta, desenvolveu-se significativamente a Administração Pública, o que permitiu criar as matrizes fiscais dos prédios e dar corpo ao registo predial. E foi a partir daí que, mais tarde, se veio a lançar o cadastro geométrico, lentamente estendido à metade sul do País ao longo dos últimos cem anos. Conhecer a história desses processos é fundamental para perceber que, se não conseguirmos definir um enquadramento mais prático e dinâmico para a execução cadastral que nos faz falta, é provável que não se ultrapasse o arrastamento que a tem perseguido.

A. Da origem ao cadastro predial dos nossos dias

Antes de entrarmos pela história do Cadastro Predial propriamente dito, vamos visitar o interessante processo da criação e aperfeiçoamento dos meios cartográficos portugueses, desde o início associados à execução daquele.

A.1. Das primeiras cartas ao Cadastro Geométrico – um século

A história da cartografia cadastral em Portugal começa entre o final do século XVIII e meados do século XIX, quando já no final do absolutismo lhe vai suceder o chamado «novo regime».

Na senda do impulso geral exigido à ciência cartográfica e às novas técnicas da Administração, para responder às fortes tendências igualitárias da época, reforçada pelas dolorosas experiências das invasões napoleónicas, alastradas a toda a Europa, cresceu a necessidade de tornar o imposto predial mais equitativo, para o que o cadastro das propriedades se tornava indispensável.

Portugal havia sido, muito antes disso, no dealbar do Renascimento, um dos mais activos e criativos centros da cartografia marítima mundial, como é sabido. Mas aqui cingimo-nos ao cadastro dos prédios, que é apenas uma disciplina da cartografia em geral, além de o tema ser, neste caso, de cartografia terrestre e não marítima ou costeira.

Dos primórdios da cartografia à Carta Geral do Reino

As primeiras obras da cartografia terrestre portuguesa feitas de forma sistemática e não localizada surgem no século XVI. Um dos primeiros e mais belos trabalhos será o *Livro das Fortalezas*, de Duarte d'Armas (c. 1509). Mas o mais antigo mapa de Portugal será o manuscrito de Fernando Álvares Seco, feito por ocasião da aclamação de D. Sebastião em 1557 e da embaixada a Roma para ganhar apoios para a defesa das nossas causas. Curiosamente, Portugal figura na horizontal representado como «a cabeça da Europa» e nele se ilustra o povoamento, a rede hidrográfica e muitas centenas de topónimos, entre cidades, vilas e aldeias⁸⁸.

Aliás, são raros os mapas portugueses dessas épocas, que continuaram a ser quase sempre manuscritos, quer pelo quase monopólio italiano da sua impressão, quer pela defesa do «segredo» necessário aos nossos interesses. Entretanto, muitos e diversos mapas foram elaborados, embora mais frequentemente voltados para as nossas possessões além-mar e de apoio à navegação, que tão fortemente se desenvolveu nos séculos seguintes.

Só bastante mais tarde, com o advento das novas tecnologias da óptica e das ciências matemáticas e geográficas, é que vão surgir no final do século XVIII, um pouco por toda a Europa, os trabalhos cartográficos e geodésicos.

Em Portugal, foi no reinado de D. Maria I que o mal-amado príncipe regente D. João, logo que se torna príncipe herdeiro em 1788, por proposta do conde de Linhares D. Rodrigo de Sousa Coutinho, manda, em nome da rainha já incapaz, dar início aos trabalhos de triangulação geodésica fundamental, donde irá nascer o célebre projecto da «Carta Geral do Reino», por alvará de 1801. E decide criar, também, em 1802, o «Real Arquivo Militar, com o propósito de concentrar na mesma organização os trabalhos cartográficos que pudessem servir o interesse militar».

Iniciadas as primeiras triangulações à escala do país por Francisco António Ciera, coadjuvado pelos oficiais do Exército, arranca então o projecto da Carta Geral do Reino, cujos trabalhos vão ser depois longamente interrompidos durante a primeira metade do século XIX pela delicada situação do País, para só serem retomados em 1833, sob a direcção de Pedro Folque, e vinte anos depois por seu filho Filipe de Sousa Folque. Será este que prosseguirá os trabalhos da «Carta Geral do Reino ou Carta Corográfica de Portugal, na escala 1:100.000,

⁸⁸. Abreu, Carlos d' – 2003: «Torre de Moncorvo na Cartografia Antiga – Séc. XVI-XVIII, Douro – Estudos & Documentos»; mestre em Arqueologia pela Universidade do Porto e doutorando em História na Universidade de Salamanca.

concluindo-se a impressão das mesmas em 1904», obra lenta mas notável, executada essencialmente por oficiais do Exército e premiada em Paris, em 1875⁸⁹.

Esta origem da cartografia geográfica e cadastral, sempre apoiada nos quadros de formação militar, mas também associada ao surto de desenvolvimento tecnológico e económico de oitocentos, evidencia, desde logo, as duas vertentes em que corre e se desenvolve a cartografia em Portugal:

- a vertente militar, herdeira dos segredos cartográficos das navegações e descobertas costeiras do século XV e dos desenhos e gravuras representativas das principais cidades e fortificações do Reino, que esteve sempre na base da maior parte da cartografia mais relevante realizada em Portugal, e que é hoje liderada pelo Instituto Geográfico do Exército (IGeoE) e
- a vertente civil, que nasce como opção de fundo no início do século XIX, com a criação da Administração Pública, como corpo autónomo cada vez mais estruturado e menos dependente do poder pessoal do rei, mas que só se desenvolve em meados da centúria, dotando-se progressivamente dos Serviços Geodésicos, Topográficos, Hidrográficos e Cadastrais e Geográficos responsáveis por esses trabalhos, que vieram a ser assumidos já no século XX pelo Instituto Geográfico e Cadastral (1926), depois Instituto Português de Cartografia e Cadastro (1994) e Instituto Geográfico Português (IGP), hoje extinto, por ter sido integrado, já em 2012, na nova Direcção-Geral do Território (DGT).

A Carta Geral do Reino na segunda metade de Oitocentos

A criação do Cadastro em Portugal vai estar, pois, desde o princípio associada à Carta Geral do Reino, cuja elaboração conjunta foi decidida pelo referido alvará de 1801. Mas dada a agitação do primeiro terço do século XIX, esta ficou também esperando que serenasse os ânimos no País, que avançasse de novo.

Em 1848, o «Relatório sobre o Cadastro», a todos os títulos notável, do conselheiro, ministro e Secretário de Estado Honorário Afonso José D'Ávila (o mais tarde duque de Ávila), explica, recomendando que se dê de novo andamento àquele «importantíssimo» alvará de 9 de Junho de 1801⁹⁰, pelo qual havia sido criado um lugar de cosmógrafo em cada uma das comarcas do Reino a que incumbia elaborar «a Carta Geral da Comarca, as Cartas Particulares de cada uma das Villas e Concelhos nellas compreendidas, e de todas as propriedades contidas em cada uma dessas Villas e Concelhos, conforme as possuísem os seus respectivos proprietários».

A precisão do alvará e do relatório são de tal forma claras quanto ao modo de execução do Cadastro e do Registo das propriedades que lhe estava associado, que consideramos do maior interesse transcrever um trecho dele.

⁸⁹ Sítio do Instituto Geográfico do Exército – Historial, consultado em 9 de Junho de 2012.

⁹⁰ Ávila, António José D' – 1848: *Relatório sobre o Cadastro*, Lisboa, Imprensa Nacional (2.ª edição), pp. 3 a 4 e 86. O ainda conde de Ávila, «Conselheiro, Ministro e Secretário de Estado Honorário», produziu o seu notável relatório que foi muito requisitado, mas queixa-se de que não lhe deram meios para visitar e estudar mais do que o cadastro francês, «um dos mais imperfeitos» e «ao pouco que dos Cadastros estrangeiros que aqui se encontra». No entanto, o seu interessantíssimo trabalho envolve uma bastante completa pesquisa dos cadastros de diversos países na altura em elaboração, dando nota da sua história e métodos, a que junta certos comentários sobre as razões, vantagens e inconvenientes de cada um.

O ainda conde de D'Ávila, depois de «investigar, coligir e coordenar nos paizes mais adiantados» o que havia nesta matéria, dizia no seu «Relatório sobre o Cadastro» de 1848 que «sem elle será absolutamente impossível repartir com igualdade o imposto predial, pôr termo aos vexames intoleráveis que afligem o contribuinte, resolver o problema de fazer com que o povos paguem menos, e o Thesouro receba mais, emancipar o Paiz da acção do Fisco, garantir a propriedade a seu legitimo possuidor, fazendo cessar, ou, pelo menos, diminuir consideravelmente o numero espantoso de questões, a que esta dá origem, acabar com o deficit e a agiotagem, e pôr os capitães em liberdade, para procurarem emprego nas empresas de interesse material, que em tão larga escala se oferecem no nosso Paiz, aonde tudo está por fazer, aonde só falta a vontade do Homem, e as instituições adequadas, para que a prosperidade faça inveja aos Paizes, que menos tem que invejar aos outros em prosperidade e riqueza»⁹¹. Mais de cento e cinquenta anos depois, não diríamos muito diferente.

⁹¹. Ávila, António José D' – 1848: *Relatório sobre o Cadastro*, Imprensa Nacional, 2.ª edição, Lisboa.

Acaba afinal por ser em 1859 que, por portaria de 5 de Maio, é determinado «o levantamento da carta geral do País na escala de 1:500 000», tarefa que foi cometida à direcção de Filipe Folque na liderança da «Comissão Geodésica e Topográfica do Reino, que passa a pertencer ao Ministério das Obras Públicas» em 1848, contando com o apoio dos oficiais do Exército António José Pery, César Augusto da Costa e Gerardo Augusto Pery. Estes vão encetar os respectivos levantamentos a partir das informações «já disponíveis à época, da Carta Corográfica (ou Carta Geral do Reino) 1:100 000, que cobriam menos de 20% do território, entre Coimbra e Setúbal», ou seja, cinco cartas e mais algumas iniciadas das 37 folhas desta carta. Quanto às triangulações, a rede geodésica de 1.ª ordem abrangia cerca de ¾ do território (ficando concluída em 1865-66), enquanto as redes secundárias, mais atrasadas, passavam de uns 15% para metade no referido período».

A cartografia regular do País avançava, mas não o Cadastro, pois transcrevendo um pouco do que dizia a portaria de 28 de Outubro de 1852, da lavra de Fontes Pereira de Melo, «reconhecendo-se que seria pura perda o levantar-se a carta topográfica na escala 1:10.000 quando mais tarde se há-de necessariamente fazer o cadastro parcelar topográfico do qual se deduzirão com a maior facilidade todas as cartas topográficas especiais [...] manda Sua Majestade a Rainha [...] [que se] proceda ao levantamento da carta corográfica na escala 1:100 000».

O apuro instrumental do terço final do século XIX

É por esta época que a produção dos trabalhos cartográficos, no terreno e nos serviços, começa a ser suportada num conjunto de novos instrumentos que

farão toda a diferença na precisão e nos meios de reprodução das cartas. Estas novas técnicas serão alvo da curiosidade dos estratos mais altos da sociedade portuguesa – estarão mesmo na moda no final do século –, o que vai contribuir para que não mais pare o seu desenvolvimento.

As cartas de que Portugal dispunha até então eram cópias de cartas estrangeiras, designadamente espanholas, mais ou menos modificadas e «muito criticadas pelo pouco rigor e pelos muitos erros». O relevo que passou a ser «representado com curvas de nível, tinha agora uma figuração inovadora [substituindo], a partir de 1861, os grosseiros sombreados ou as atractivas normais ou *hachures*, tradicionalmente utilizadas nas cartas nacionais. A impressão da carta, a preto e branco, seria feita nas próprias oficinas do Instituto Geográfico», nesse mesmo ano. A carta foi um suporte fundamental para os levantamentos geológicos que Carlos Ribeiro e Joaquim Filipe Nery Delgado vinham executando desde 1857, tornando-se a base da «primeira carta geológica do conjunto do País», importante apoio para a «crescente concessão de explorações mineiras». Por outro lado, veio possibilitar uma «primeira estimativa mais rigorosa da extensão de Portugal Continental, enquanto não se terminavam os trabalhos para se estabelecer a fronteira com Espanha, dando cumprimento ao Tratado dos Limites de 1864»⁹² o que só viria a ocorrer «em 1906, dois anos depois de impressa a última folha 1:100 000» da Carta⁹³.

O ano de 1872 vem a ser marcante neste domínio com a fundação do «*Bureau International des Poids et Mesures*, com o objectivo de fazer adoptar em todos os Estados um único sistema métrico decimal, distribuindo-lhes protótipos que diferissem o menos possível do antigo Metro dos Arquivos».

Em Portugal, é também em 1872 que entram «as duas primeiras câmaras fotográficas», com que se criou «a secção fotográfica para reprodução cartográfica» e se inicia o «nivelamento de precisão com base no nível médio das águas do mar»⁹⁴ medido por um marégrafo em Cascais⁹⁵.

Anos mais tarde, em 1889, vem a ser entregue a Portugal o Protótipo n.º 10 do Metro Padrão, que, confiado à referida Comissão dos Trabalhos Geodésicos, Topográficos e Hidrográficos do Reino, se encontra actualmente no IGP (agora DGT, na Rua da Artilharia Um).

Durante esse período, a senda construtiva em Portugal foi notável. Entre 1852 e 1880, na força da Regeneração e dos seus sucessivos governos, «construíram-se mais de seis mil quilómetros de estradas e mil e duzentos quilómetros de via férrea, alguns portos, entre os quais o de Leixões e de Lisboa e as primeiras infra-estruturas modernas de esgotos. Nesse período reinaram D. Maria II (1834-1853), D. Pedro V (1853-1861), D. Luís I (1861-1881), mas

⁹² Transcrição e adaptação a partir de Dias, Maria Helena Dias – s/d: «A Carta Geográfica de Portugal de 1865»; sítio do Instituto Camões.

⁹³ As várias transcrições supra provêm de Dias, M.ª Helena – 2005: «Enquadramento Histórico da Cartografia Portuguesa Actual», Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa. Disponível em <http://ww3.fl.ul.pt/mapoteca/licoagregacao.pdf>.

⁹⁴ Transcrições do historial do IGP e IPCC, disponível em: http://www.igeo.pt/instituto/historia_IPCC.html.

⁹⁵ O marégrafo é o aparelho que mede o nível das águas do mar, cujo valor médio é utilizado como referência para a definição das altitudes e consequentemente das linhas de nível usadas em cartografia.

deve-se, contudo, a D. Pedro V e seu pai D. Fernando a maior contribuição para a introdução do *cientismo* em Portugal».

Todavia, «não havia cartografia de base que possibilitasse a elaboração de projectos e a construção de tais obras com a fiabilidade que se impunha». Perante essa falta, a inexistência do Cadastro era questão de somenos, até «pelo franco acolhimento com que tais obras eram recebidas no mundo rural» de então⁹⁶.

No entanto, a situação financeira complica-se no final do século, o que vai arrastando os nossos processos cartográficos, terminando apenas em 1904 a impressão da última folha da carta corográfica 1:100 000, concluindo-se assim a desejada Carta Geral do Reino.

⁹⁶ Transcrições de Antunes, Vasco Filipe Costa – 2010: «Contributos para a história de Altimetria em Portugal»; *Revista do Instituto Geográfico e Cadastral*, Lisboa, 1, 1981, p. 65.

A.2. Das matrizes e registo predial ao Cadastro Geométrico

Como vimos, depois das convulsões iniciais, os anos de Oitocentos tinham trazido progressos significativos na segunda parte do século, não só com a cartografia geral do reino a avançar, mas sobretudo com uma série de empreendimentos que começaram a mudar a realidade do País e, em especial, a sua acessibilidade interna. Mas não só.

As relações entre a propriedade e a posse terra haviam-se alterado bastante, num processo iniciado ainda no final do antigo regime, mas que se acelerara muito ao longo de toda a primeira metade do século XIX.

A aprovação em 1867 do Código Civil, do visconde de Seabra (que, entre outras reformas, aboliu a pena de morte e permitiu o casamento civil), veio também lançar o sistema do registo predial em Portugal.

E ao mesmo tempo vai avançar também o sistema das matrizes fiscais.

O nascimento do novo sistema do Registo Predial

Apesar de a criação do primeiro sistema do registo predial datar de poucos anos antes da aprovação do Código Civil de 1867, a sua instalação só tem verdadeiramente início a partir da aprovação deste, com o qual «o registo deixou de ter efeito constitutivo, à semelhança dos restantes sistemas de matriz latina, passando a ter mera eficácia relativamente a terceiros»⁹⁷.

Mas foi com o regulamento de 28 de Abril de 1870 que «pela primeira vez foi atribuído à inscrição o efeito de conceder ao respectivo titular a presunção jurídica de que o direito inscrito lhe pertence». E «foi também neste último diploma que pela primeira vez se consagrou o princípio do trato sucessivo ou do encadeamento tabular dos actos jurídicos».

O sistema português do registo predial ficou estabilizado com a publicação de um novo regulamento, em 20 de Janeiro de 1898, no qual ficaram

⁹⁷ Transcrições e conceitos gerais adaptados de Monteiro, João Vicente – 2005: «O Registo enquanto factor de coesão social»; II Seminário Ibérico de Registos e de Notariado.

expressos quase todos os princípios que passaram a estruturar o nosso sistema registral e que se mantiveram em vigor até aos dias de hoje.

Nos códigos que lhe sucederam, com uma curta alteração em 1928-1929, foi sempre mantida desde aí «a matriz do registo de mera eficácia declarativa».

E também não se deixou de atender à «velha pretensão de harmonizar o registo com o cadastro geométrico», que levou a que pela Lei n.º 2049, de 6 de Agosto de 1951, passasse a ficar o instituído o princípio do registo obrigatório nos concelhos onde vigore o cadastro geométrico da propriedade rústica.

O primeiro Código do Registo Predial, de 1959, «introduziu uma importante reforma ao sistema, designadamente o alargamento dos factos sujeitos a registo, a consagração da plena eficácia do registo das hipotecas contratuais», reforma que veio a ser ampliada na sequência da publicação do Código Civil de 1966, perante a necessidade sentida de proceder à «reformulação da técnica registral, o que veio a concretizar-se com o Código do Registo Predial», introduzindo «algumas inovações, como a adopção da forma esquemática na elaboração dos registos, os verbetes reais e pessoais em substituição dos velhos livros índice, a eliminação dos certificados, etc.».

Finalmente, depois das alterações constitucionais e das reformas jurídicas decorrentes do 25 de Abril de 1974, avançou-se com a «modernização do sistema registral que culminou com a publicação de um novo Código do Registo Predial em 1983», que, apesar da falta de regulamentação complementar, «foi o grande marco de modernidade do registo predial português». É esse o código que ainda vigora, embora tenha sofrido ligeiras alterações de aplicação prática com a aprovação do DL n.º 224/84, de 6 de Julho.

Avançando para a introdução da informática, que já então se começara a utilizar e hoje já entrou em velocidade de cruzeiro, ficou consagrado «um novo sistema de pedido de registo, a substituição dos livros por fichas [...], a possibilidade de comunicação oficiosa entre vários serviços intervenientes na regularização da propriedade (como é o caso das comunicações dos serviços de Finanças para actualização de alguns elementos da descrição), e a unificação do sistema de registo».

Foi também desde então que deixou de haver «concelhos de registo obrigatório e outros de registo facultativo. Em contrapartida, foi introduzido um novo princípio (o da legitimação registral) que na prática conduz a uma obrigatoriedade indirecta, já que passou a ser necessário que os imóveis se achem inscritos a favor do transmitente ou onerante para que possa lavrar-se acto de disposição ou oneração, mediante negócio jurídico, bem como novas regras de harmonização entre o registo e as matrizes prediais»⁹⁸.

⁹⁸. Transcrições supra da obra referida de Monteiro, João Vicente – 2005.

Com a contribuição predial nasce o Cadastro e as matrizes prediais

No domínio da tributação e da identificação predial, a evolução também havia sido verdadeiramente estrutural.

As alterações tributárias, longamente debatidas na primeira metade do século XIX, levaram à criação da contribuição predial, no último dia de 1852, extinguindo a décima e outros impostos anexos. A sua «importância era fixada anualmente, pelo que houve necessidade de se proceder ao cadastro dos bens situados nos concelhos.»

Foram para isso «criadas as primeiras matrizes prediais». Embora se previsse inicialmente que «o arrolamento da propriedade fosse feito com base nas declarações dos contribuintes», como estes procurassem evitar a declaração «por forma a escapar ao pagamento do imposto»⁹⁹, houve necessidade de passar a ser a Administração a proceder a esse levantamento. É um processo que se vai arrastar e que só será concluído com a reorganização dos serviços fiscais e cadastrais do Estado Novo, que vão cobrir finalmente todo o País através do levantamento geral dos prédios, com base em informadores locais por freguesia. Em face do exposto, a análise dos números dos prédios rústicos tem de ter em conta a conseqüente variação do grau de cobertura ou abrangência da identificação predial.

Essa evolução do número de prédios rústicos inscritos nas matrizes, inicialmente ano a ano, e, mais espaçadamente, ao longo do século XX, vai expressa no quadro seguinte. Ilustra-se também a variação verificada em quatro distritos, dois nas zonas do minifúndio e dois no latifúndio alentejano, que dão nota da diversa de dimensão da propriedade, com base nos dados de Eduardo Correia de Barros .

Verifica-se que depois de uma tímida primeira fase, o número de prédios rústicos nas matrizes vai crescer vertiginosamente na última década de Oitocentos, quase duplicando em dez anos, passando de 5,45 milhões em 1890 para os 10,10 milhões em 1902, quase tantos quantos os 10,67 milhões que serão em 1960 e que se vão manter nos 10,95 milhões de prédios em 1994.

O arroteamento geral do País estava alcançado e a finalidade de informação para tributação fiscal fora cumprida no essencial.

Mas o número de contribuintes crescera pouco. Passara de 908 mil em 1877 para 1099 mil em 1902, o que vai ser bastante diferente ao longo de todo o século XX, passando para 2,4 em 1960 e para 5,3 milhões em 1994.

É a expressão clara de que a uma simples partilha inicial dos vários prédios de cada propriedade se segue uma fragmentação dos próprios prédios em si, por partilha e não só, à medida que se reforçam os fluxos migratórios para as cidades e para o estrangeiro.

⁹⁹ Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças em <http://arquivodigital.sgmf.pt/glossario/m.html>.

Quadro 7 Evolução dos prédios rústicos inscritos na matriz, de 1877 a 1910 e de 1936 a 1994

Ano	Continente		N.º Prédios Rústicos					N.º Contribuintes					Área Média dos Prédios Rústicos			N.º Médio de P. Rúst./Contrib	
	N.º Prédios Rústicos	N.º Contribuintes	Braga	Vila Real	Évora	Beja	Braga	Vila Real	Évora	Beja	Braga e Vila Real	Évora e Beja	Braga e Vila Real	Évora e Beja	Braga e Vila Real	Évora e Beja	
		Área »	271	431	739	1.026	«Área base (fixa por simplificação) mil ha										
1877	5.056.682	907.895	354.840	478.767	29.992	50.708	66.283	57.849	15.682	29.208	0,8	21,9	7	2			
1878	5.085.030	901.835	355.939	480.646	30.351	50.971	67.608	58.171	15.760	29.542	0,8	21,7	7	2			
1879	5.170.493	928.217	356.912	481.685	32.906	51.116	67.203	60.112	16.587	29.658	0,8	21,0	7	2			
1880	5.171.165	870.739	357.054	484.101	32.582	62.030	56.589	51.537	15.764	31.241	0,8	18,7	8	2			
1885	5.356.491	896.798	363.052	501.636	33.389	64.132	59.466	53.402	16.204	31.160	0,8	18,1	8	2			
1890	5.446.919	950.481	365.707	507.126	34.699	66.156	61.400	58.874	16.521	30.960	0,8	17,5	7	2			
1891	5.463.650	956.407	366.293	506.204	34.791	66.381	61.216	58.300	16.393	31.099	0,8	17,5	7	2			
1892	5.526.785	968.188	368.636	509.374	35.258	66.661	61.865	59.093	16.424	31.116	0,8	17,3	7	2			
1893	6.281.034	983.478	368.988	513.679	35.830	66.913	61.621	58.326	16.676	31.144	0,8	17,2	7	2			
1894	6.470.227	991.600	419.075	514.968	36.041	68.058	60.930	59.347	16.709	31.741	0,8	17,0	8	2			
1895	6.688.445	998.978	432.818	511.192	39.424	68.582	62.289	59.139	17.510	31.003	0,7	16,3	8	2			
1896	6.904.294	1.010.587	432.400	520.917	39.709	69.059	62.903	59.530	17.461	31.156	0,7	16,2	8	2			
1897	7.140.437	1.021.436	432.143	543.331	39.585	69.199	63.620	58.966	17.410	31.318	0,7	16,2	8	2			
1898	7.450.605	1.051.564	450.431	576.642	37.033	68.476	63.128	62.555	16.509	31.759	0,7	16,7	8	2			
1899	8.177.285	1.040.637	512.542	681.643	37.211	69.623	64.156	57.758	16.444	32.175	0,6	16,5	10	2			
1900	9.557.610	1.092.287	601.848	706.748	37.530	69.874	65.291	61.226	16.478	30.948	0,5	16,4	10	2			
1905	10.269.868	1.089.177	569.784	721.255	38.168	71.351	65.504	63.974	16.998	32.041	0,5	16,1	10	2			
1910	10.533.115	1.085.685	574.678	764.298	38.845	77.829	65.755	66.005	17.201	33.734	0,5	15,1	10	2			
1936	11.005.143	1.853.619	549.210	842.351	42.445	84.204	102.290	104.714	27.555	53.951	0,5	13,9	7	2			
1940	10.976.995	1.870.351	623.952	833.284	41.897	85.463	105.222	99.922	29.334	54.158	0,5	13,9	7	2			
1945	10.851.570	1.833.370	613.157	781.121	42.426	86.451	107.515	111.060	30.421	58.004	0,5	13,7	6	1			

Ano	Continente		N.º Prédios Rústicos				N.º Contribuintes				Área Média dos Prédios Rústicos			N.º Médio de P. Rúst./Contrib			
	N.º Prédios Rústicos	N.º Contribuintes	Braga	Vila Real	Évora	Beja	Braga	Vila Real	Évora	Beja	Braga e Vila Real	Évora e Beja	Braga e Vila Real	Évora e Beja	Braga e Vila Real	Évora e Beja	
		Área »	271	431	739	1.026	«Área base (fixa por simplificação) mil ha										
1950	10.603.618	2.130.806	637.053	750.399	43.055	79.051	111.113	112.789	32.339	66.886	0,5	14,5	6	1			
1955	10.604.909	2.230.485	630.330	763.255	40.745	79.287	114.039	121.835	35.965	66.804	0,5	14,7	6	1			
1960	10.673.996	2.386.014	640.293	783.517	39.713	81.437	120.878	128.836	37.754	70.011	0,5	14,6	6	1			
1965	10.183.518	2.084.028	632.906	743.631	39.123	73.841	106.920	96.263	39.581	60.387	0,5	15,6	7	1			
1970	10.131.754	2.222.365	642.566	745.855	40.278	78.756	115.442	103.324	39.606	66.780	0,5	14,8	6	1			
1975	5.702.480	1.756.950	408.078	515.657	27.361	64.376	93.015	60.109	37.840	61.670	0,8	19,2	6	1			
1980	5.032.239	1.365.311	402.503	370.680	22.480	53.457	76.553	34.923	31.579	43.934	0,9	23,3	7	1			
1994	11.787.276	5.283.085	519.102	795.394	43.801	90.472	201.000	237.692	75.071	113.947	0,5	13,1	3	1			
N.º Prédios Urbanos e N.º Total de Prédios																	
1994	N.º Prédios Urbanos		306.993	169.361	86.623	112.860							1,1	1,1			
1994	N.º Total de Prédios		826.095	964.755	130.424	203.332	201.000	237.692	75.071	113.947	0,4	5,3	4,1	1,8			
	REG. AUTÓNOMAS		ANGRA H.	HORTA	PONTA D.	FUNCHAL	ANGRA H.	HORTA	PONTA D.	FUNCHAL	ANGRA H.	HORTA	PONTA D.	FUNCHAL			
Ano		Área »	271	431	739	1.026	«Área base (fixa a por simplificação) mil ha										
1994	Prédios Rústicos		128.344	183.912	77.666	45.1410											
1994	N.º Total Prédios U+R		163.143	204.322	132.436	555.117	49.777	44.598	65.182	160.584	1,7	2,1	5,6	1,8			

Notas: Em 2009 o número total de prédios rústicos seria de 11.611.394 e os prédios urbanos 7.910.890; cf DCCI, no sítio informático das Finanças. Por simplificação e falta de dados sobre o crescimento da parte urbana do território, consideramos a área total dos distritos, definida oficialmente para o ano de 2008. O n.º dos prédios rústicos e de contribuintes dos anos 1975 e 1980 apesar de oficialmente publicados pelo INE, Estatísticas das Receitas Fiscais, não são conciliáveis com a evolução histórica dos demais dados.

Fonte: De 1877 a 1910: BARROS; Eduardo Corrêa – 1914: “Escorços de Economia Rural – A Propriedade Portuguesa – O Cadastro como base da sua reorganização tributária, económica e jurídica”; 1 – O cadastro e a Contribuição Predial”, Tip. Porto Médico; Porto 1914; Quadro pp121. De 1920 a 1980: INE – Estatísticas das Receitas Fiscais. De 1994: DCCI – Contribuição Autárquica 1992 – 1994 (disponível no Centro de Estudos Fiscais)

As fases seguintes no século XX – Cadastro Geométrico ao Predial

Mas o Cadastro ficara-se pelo inventário fiscal, pormenorizado mas sem expressão cartográfica, como sempre se desejara desde o início. Avançara-se muito pouco no conhecimento geoespacial das propriedades, que pudesse ser apresentado em mapas, de modo que criasse o instrumento de gestão do território cuja utilidade se tornava cada vez mais evidente. Essa realização só vem a tomar forma, com impacto em boa parte do País, com o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica. E esse processo só vai efectivamente voltar a arrancar com a reorganização das Finanças de Oliveira Salazar, que vai dar corpo a uma nova fase das matrizes e à metodologia do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica, logo em 1926 (como mais pormenorizadamente vamos tratar no ponto seguinte).

Para realizar essa tarefa, é criado nesse mesmo ano o Instituto Geográfico e Cadastral (IGC), como direcção-geral autónoma do Ministério do Comércio e Indústria, que aqui se manterá (com um interregno de 1940 a 49 na Economia) até ser integrado em 1987, com Cavaco Silva, no novo Ministério do Planeamento e da Administração do Território, de Valente de Oliveira. Este lançará as bases de um novo ordenamento do território, condensando nos planos directores municipais uma série de zonas e regras que vão condicionar a ocupação e uso da terra, ao mesmo tempo que o desenvolvimento urbano e económico do País passa a ser servido por uma nova rede de itinerários rodoviários, viabilizada pela inesgotável «mina» dos apoios comunitários.

É deste novo ciclo de entendimento da posse da terra, como parte de um território condicionado pela preservação de valores paisagísticos, patrimoniais, agrícolas, ecológicos e ambientais e pelas restrições à expansão das áreas das culturas e plantações, que os vários serviços da Administração têm de gerir, que vai nascer esse novo conceito do Cadastro Predial multifuncional, que irá ser criado com a aprovação do seu regulamento em 1995. Em 2007, depois de um longo período de incubação, é finalmente aprovado, mas ainda a título de regime experimental, o sistema para a «execução, exploração e acesso à informação cadastral, visando a criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC), nos moldes estabelecidos pelo DL n.º 224/2007, que, ajustado pelo DL n.º 65/2011, se mantém em vigor.

É ainda aí que estamos, cinco anos volvidos: tentando encontrar forma de impulsionar e generalizar de vez à totalidade do País esse novo Cadastro Predial, que identifique geoespacialmente cada prédio rústico, agora com valor jurídico associado ao registo dos direitos de propriedade, mas cuja utilidade tributária passou a ser apenas uma das múltiplas funcionalidades a que pode servir de base.

A.3. O Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica – em metade do país

O Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica, lançado em 1926, vigorou em todo o Portugal, até ser substituído em 1995 pelo Cadastro Predial. Aliás, o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (CGP) vigora ainda hoje e continuará a vigorar nas áreas onde tenha sido posto em prática (*grosso modo*, na metade sul do continente e em mais cinco concelhos no Norte e ilhas), até ser formalmente renovado sob a estrutura do Cadastro Predial. Cobre assim 17% dos quase 11,7 milhões de prédios rústicos que temos, tendo abrangido em setenta anos 134 dos 308 concelhos do País¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Dados conforme Castanheira, Arménio – 2006, IGP.

Mas esclareçamos que, em termos dos pesados trabalhos de campo que o CGPR exigia para caracterizar todas as parcelas, pouco mais lhe fica a faltar para passar do Cadastro Geométrico ao Cadastro Predial. O que vai dar ainda algum trabalho, nas zonas já cadastradas, é conseguir o objectivo da harmonização dos prédios com o registo predial, onde os direitos de propriedade ficam assegurados. É esta a tal validação jurídica, firme para qualquer negócio, que é a componente nova e essencial que o Cadastro Predial veio trazer e que é a grande diferença entre eles. O que pode ser facilitado pelo facto de os proprietários terem ido, entretanto, actualizando as descrições e inscrições dos seus prédios no registo predial (que aliás se tornou obrigatório nestas zonas desde 1951 até à reforma do Código do Registo Predial de 1983-84). Em tudo mais está já o cadastro francamente facilitado pelos novos meios técnicos de trabalho com dados, informações e imagens, bem como com a espantosa rede de comunicações actuais, que resolve muito do moroso trabalho de contacto com os proprietários.

O Cadastro Geométrico – obra do Instituto Geográfico Cadastral

Foi pelo Decreto n.º 11859, de 7 de Julho de 1926, que «autoriza o Governo a proceder à organização do cadastro geométrico da propriedade rústica nos termos das bases», que ficou consagrada a sua criação¹⁰¹.

¹⁰¹ Pelo Decreto n.º 7873, havia sido criado em 1921 um Serviço do Cadastro Rural Geométrico, com competência na execução do cadastro para fins fiscais, mas não se conhecem trabalhos que tenha executado (ver documento da Universidade de Coimbra «O Cadastro Predial», 2008/2009, p. 59).

Vários diplomas virão complementar estas bases essenciais, visando dotar a Administração Geral dos Serviços Geodésicos, Topográficos e Cadastrais (depois IGC) «com os elementos necessários para a organização do mapa parcelar do cadastro» (Decreto n.º 12451, de 27 de Outubro de 1926), quer quanto à «organização dos serviços de avaliação do cadastro geométrico da propriedade» (DL n.º 36505, de 11 de Setembro de 1947), quer ainda bastante mais tarde, atribuindo ao IGC «a competência exclusiva para a elaboração e conservação de toda a cartografia básica para a construção da Carta Cadastral do País».

Instituem-se, então, pesados processos de multa para os proprietários que não procedessem à demarcação dos prédios», e assegurando que, quando os municípios o não façam, o IGC «tome a seu cargo as operações de delimitação

e demarcação dos territórios» das freguesias, donde resultará a dos concelhos que as integram (DL n.º 143/82, de 26 de Abril).

Na mesma linha dos ambiciosos objectivos que haviam feito nascer o cadastro, o Decreto n.º 11859, de 7 de Julho de 1926, afirma que «a base de todas as reformas económicas e jurídicas de que depende a prosperidade da propriedade rústica é a boa organização do respectivo cadastro geométrico». E por isso ordena à referida Administração Geral que proceda à «organização do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica do continente e das ilhas adjacentes». Esta Administração-Geral irá transformar-se, logo nesse mesmo ano, pelo Decreto n.º 12764, no poderoso Instituto Geográfico e Cadastral (IGC), que se manterá quase até 1994, já no fim mesmo da vigência do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (CGPR).

O CGPR foi integralmente obra do Instituto Geográfico e Cadastral e das suas sucessivas equipas directivas e técnicas. Para isso foi reforçando os seus quadros, mas só na década de 1980 terá passado as três centenas de funcionários, tendo então criado sete delegações regionais, complementadas com estruturas desconcentradas no Norte e no Centro.

Só em 1994, na véspera do arranque do Cadastro Predial e para preparar a gestação deste, é que o IGC muda de nome e de instalações (para a Rua Artilharia Um, n.º 107, sempre em Lisboa, claro), passando a ser o Instituto Português de Cartografia e Cadastro (IPCC). Criara-se poucos anos antes o CNIG (Centro Nacional de Informação Geográfica), para lançar, na altura, o inovador Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG).

Alguns anos mais tarde, em 2002, estes dois organismos são integrados no novo Instituto Geográfico Português, que durará outra década, até se fundir com a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), dando origem, no início de 2012, à Direcção-Geral do Território.

Será, pois, agora, à nova Direcção-Geral do Território, na continuidade da obra feita, que cumpre lançar definitivamente o Cadastro Predial, estendendo-o a todo o País, usando o novo sistema concebido para a sua exploração e gestão – o SINErGIC.

As finalidades e benefícios do Cadastro Geométrico

É interessante entender, quase sentir, o empenhamento e espírito de missão com que se encara o Cadastro e os benefícios que ele podia trazer, razão final por que se quer instalá-lo no terreno com determinação. Para isso optámos por seguir a claríssima exposição de A. Paes Clemente, director-geral do Instituto Geográfico Cadastral entre 1941 e 1962, que em 1959, no auge da sua concretização, o expressava assim¹⁰²:

¹⁰² Clemente, A. Paes (coordenação do DG) – 1959: *Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica – Vol. I – Concelho de Beja*; Instituto Geográfico e Cadastral (MF), vol. I, pp. 7-20.

«São muitos e grandes os benefícios gerais que de um bem elaborado cadastro geométrico da propriedade rústica derivam e que o impõem como fundamento indispensável à boa administração dum país, considerada além da confiada ao Governo e serviços públicos, também a exercida pelos particulares na gerência dos seus bens rústicos. Entre eles avultam:

- uma carta topográfica geral, denominada carta cadastral, em grandes escalas diferenciadas por zonas de vastas dimensões, conforme as grandezas média dos prédios nela existentes, e com as características técnicas inerentes à escala do levantamento;
- a possibilidade de se obterem seguros elementos estatísticos definidores da forma como o solo é aproveitado e repartido em prédios e estes em parcelas e da integração dos mesmos em propriedades;
- o conhecimento do custo da produção e rendimento correspondentes, elementos de informação indispensáveis a qualquer sério estudo de economia agrária;
- a possibilidade da verificação dos elementos de informação relativos a superfícies cultivadas e produções manifestadas pelos proprietários;
- o conhecimento da evolução do aproveitamento do solo;
- o meio de se estabelecerem as extremas dos prédios em zonas devastadas por fenómenos catastróficos naturais ou consequência de guerra [ou de incêndio, acrescentaríamos hoje];
- a demarcação dos territórios administrativos;
- a disciplina imposta à demarcação dos prédios e segurança da inalterabilidade das suas extremas;
- o conhecimento da forma como a população rural se fixa e desenvolve e cadastro das suas habitações;
- o cadastro das dependências agrícolas;
- a matriz cadastral, o meio que permite mais equitativa repartição dos impostos que incidem sobre o rendimento da terra;
- a definição das zonas que por efeito de sinistros tenham de ser isentadas temporariamente de contribuição predial.»

E remata assim:

«A carta cadastral desde que convenientemente actualizada por trabalhos periódicos de revisão topográfica necessários à conservação do cadastro, é a base de maior precisão, e de muito longe a mais económica, da actualização das cartas corográficas, trabalho que então se limita a simples reduções fotográficas de plantas de rigor muito superior ao do levantamento nas escalas de publicação das mesmas cartas.»

É toda uma forma de entender e expressar a responsabilidade e o empenhamento que se exigia a quantos trabalhavam no Cadastro Geométrico e os objectivos finais que prosseguiam.

Os objectivos e o método do Cadastro Geométrico

Mais em concreto, vejamos agora quais os objectivos, os métodos e o trabalho que dava a execução do CGPR.

O referido Decreto n.º 11859 fixa os objectivos e o como fazer o CGPR, determinando que o cadastro geométrico «será feito por freguesia, será parcelar e uniforme, fundado na avaliação e terá por objecto fornecer os elementos necessários para servir de base:

- a) a identificação da propriedade imobiliária rústica;
- b) o lançamento da contribuição predial rústica;
- c) a remodelação do regime da propriedade rústica;
- d) o levantamento da carta, em grande escala, do país (Base I)¹⁰³.

Para executar o cadastro assim definido, os serviços «efectuarão a delimitação e a demarcação dos territórios de cada freguesia e de todos os prédios rústicos nela compreendidos» (Base II), sendo «o levantamento cadastral [...] efectuado por peritos oficiais, com a assistência facultativa das partes interessadas» (Base III), delimitando estes a propriedade com base nas informações recolhidas e inscrevendo os «prédios no nome dos respectivos proprietários que resultarem do acto do levantamento». Quando havia divergência, consideravam-se «os possuidores de facto, com a reserva de todo o direito».

Importante era o facto de, quando não se pudesse saber quem era o(s) seu(s) proprietário(s) de alguma terra, estar desde logo determinado que «os bens de que se não possa conhecer os proprietários serão provisoriamente inscritos como bens nacionais», em nome do Estado. Aliás, aproveitava-se para promover o emparcelamento, apoiando o Estado os «proprietários que quiserem aproveitar as garantias de segurança e economia que estas operações permitiam (com a força de Lei n.º 5:705, cf. Base II).

O levantamento topográfico era baseado na rede geodésica. A elaboração das cartas topográficas de cada secção era feita dia a dia, sendo passada a limpo no gabinete, em mapas de apreciável pormenor, que se podem apreciar.

As peças e as comissões do Cadastro CGPR

A realização do levantamento cadastral resultava num conjunto de produtos finais de informação cadastral gráfica e de registo de dados (diríamos hoje,

¹⁰³ A exposição que se segue baseia-se em informação disponível no IGP. Em particular seguimos também a apresentação, sendo as transcrições aspidadas do referido Decreto n.º 11 859, de 7 de Julho de 1926.

de informação alfanumérica). Assim, «o cadastro da propriedade rústica será constituído:

- a) pelo «mapa parcelar», com o desenho das parcelas de uma secção cadastral;
- b) pela «matriz predial organizada por prédios rústicos na ordem crescente dos números no mapa, com o nome do proprietário, a sua designação cadastral [...] e a especificando-se cada uma das parcelas que compreende, com a respectiva superfície e rendimento líquido»;
- c) pelo registo cadastral (a não confundir com o registo predial) apresentando para cada proprietário todas as parcelas que lhe pertencem;
- d) pelos títulos de propriedade» (Base VII).

Mais tarde, adequando os métodos à prática e afinando os dados, algumas destas peças serão ajustadas, passando a haver, como ainda se mantém:

- a *ficha do prédio* com a informação descritiva do prédio, localização; número e nome do prédio e a sua área; nome do proprietário, com morada, n.º de contribuinte, registando-se ainda os ónus e encargos; parcelas e suas culturas por tipo, área; avaliação patrimonial. Faltava só a descrição predial do registo, mas este só após de 1951 foi instituído como regime de registo obrigatório nos concelhos onde vigorasse o cadastro geométrico e
- a *secção cadastral* com a implantação cartográfica do prédio, que são «plantas topográfico-cadastrais, sem referências altimétricas [...] que representam, a implantação cartográfica de um conjunto de prédios contíguos, das zonas em regime de cadastro geométrico da propriedade rústica», como actualmente diz o IGP.

Só nos anos 2000 é que se iniciará a informatização sistemática das delimitações dos prédios constantes de cada secção cadastral, abrindo uma nova fase de informatização dos elementos, gráficos e alfanuméricos do CGPR. Esse procedimento irá também tornar mais facilmente operacionalizável a sua renovação no novo sistema do Cadastro Predial, após a caracterização predial ser sujeita à validação pelo procedimento de consulta pública.

Era também minuciosamente regulado todo o processo de reclamação e esclarecimento das delimitações dos prédios pelos interessados, através de comissões em cada freguesia onde o cadastro estava a ser executado, com possibilidade de recurso para uma comissão distrital e, se necessário, para o Conselho de Cadastro, ao qual competia «dar parecer sobre os assuntos de maior importância relativos à organização do Cadastro e resolver em última instância os recursos das partes interessadas».

Postulava-se a conservação do cadastro «por uma maneira contínua e por verificações periódicas», de modo que quando um concelho era declarado sob

regime de conservação, todos os actos, contratos, convenções ou sentenças tendo por objecto constituir, transmitir, declarar, modificar ou extinguir um direito de propriedade, usufruto, fruição, ou outro direito real imobiliário, deverão conter a designação cadastral dos imóveis a que se refiram», o que será igualmente obrigatório «nas declarações relativas a mutações por óbito».

E para estimular todo este processo isentava-se «de contribuição predial de registo e de imposto todos os actos concorrentes para a delimitação e formação do cadastro», reduzindo a metade «os emolumentos dos notários e conservadores» (Base XI).

As imagens da Figura 4 que se seguem ilustram os instrumentos, ainda manuscritos, que foram utilizados para os trabalhos de campo e registos necessários à elaboração do CGPR. Esses elementos cadastrais estão agora em fase avançada de informatização para que possam servir de base à renovação do CGPR em Cadastro Predial nas zonas onde já foi elaborado.

Foi este Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica que durante quase um século foi paulatinamente lançado no País, embora só tivesse conseguido cobrir metade dele e apenas um sexto dos prédios rústicos. Não foi possível estendê-lo ao Norte e Centro, litoral ou interior, ao que tu indica por causa das dificuldades muito acrescidas das zonas de propriedade mais fragmentada. Esse obstáculo será também uma das razões que irá motivar a adopção do novo modelo cadastral.

A evolução do Cadastro Geométrico no País de 1926 a 1995

Tendo vigorado em Portugal inteiro (continente e ilhas), entre 1926 e 1995, o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (CGPR), substituído a partir de então pelo Cadastro Predial, nas zonas onde aquele ainda não tivesse sido executado, é interessante apreciar a evolução da cobertura territorial da tão desejada Carta Cadastral do País (como é designada no referido DL n.º 143/82). O mapa da figura 6 (p. 172) ilustra essa evolução, mas será útil perceber as razões dessa evolução.

A execução do CGPR é iniciada pela Estremadura e Alentejo, contemplando ainda «alguns concelhos isolados por razões de necessidades específicas (ex. casos do pedido do Instituto de Vinho do Porto relativo à Bacia do Douro e do Exército relativo à região de Castelo Branco por causa da carta militar 1:25000», junto da fronteira com Espanha, em período conturbado). Concluem-se 12 concelhos até 1940¹⁰⁵, mas, em consequência de alguns atrasos só em 1 de Janeiro de 1944 entra em regime de cadastro o primeiro concelho – Mafra. Nas décadas seguintes, o avanço é mais significativo, cobrindo-se 55 concelhos até 1960, mas a partir dessa data «as operações cadastrais sofrem uma desaceleração».

¹⁰⁴ Seguimos aqui, com as nossas adaptações, o documento «Cadastro Predial 2008/2009; 3. Evolução do Cadastro Predial em Portugal», da Universidade de Coimbra, de autor não identificado disponível em <https://woc.uc.pt/matematica/getFile.do?tipo=2&id=4984> (Eng. José Paulo Elvas Duarte de Almeida).

Entretanto, a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos começa a desinteressar-se da avaliação cadastral, em parte pela progressiva perda de peso da contribuição predial dos rústicos. Mas é curioso observar que a razão principal desse desinteresse não era tanto essa perda de relevância fiscal da «predial», nem os custos que o levantamento das parcelas e culturas de cada prédio implicava para a actualização do valor patrimonial dos prédios, mas sim o impacto que isso trazia nos impostos sobre o rendimento, pois o processo de avaliação patrimonial assentava em dados que permitiam às explorações justificar «um aumento de encargos de exploração e conduzir por isso a um menor valor do rendimento colectável».

É assim que se inicia então a questão, ainda hoje por resolver, de procurar encontrar uma forma mais simples e ajustada do que a que prescrevia e continua a prescrever o código para avaliar os prédios rústicos.

Mais tarde, as profundas alterações fiscais de 1987 e 1988 atribuem aos municípios a totalidade da «predial», que passa a Contribuição Autárquica, o que vai também contribuir indirectamente para a regressão da relevância desta para o Fisco.

Apesar da redução do peso fiscal e da quebra do ritmo da execução do CGPR, este prossegue e vai cobrir mais 38 concelhos entre 1961 a 1980, passando do rendimento da fase anterior de 3,4 concelhos por ano, para os 1,9 concelhos por ano nesta fase.

Finalmente, entre 1981 e 1990, são concluídos mais 28 concelhos, num ritmo ainda insatisfatório.

Em suma, em setenta anos, o CGPR abrangeu em 12 + 2 dos nossos 18 distritos:

- 134 concelhos
- 1 935 000 prédios rústicos
- 23 798 secções cadastrais (a escalas entre 1:500 e 1:5000).
- 1067 freguesias
- 4 890 000 hectares

Estão cadastrados 53,0% do território e 16,5% dos prédios rústicos do País¹⁰⁶.

Nos últimos anos, vinha sendo efectuada pelo IGP (que agora a DGT continua) a digitalização da estrutura predial constante das 24 mil secções cadastrais já executada pelo CGPR (ficando a informação parcelar em papel). Ao mesmo tempo procede-se à transferência para suporte informático dos dados inscritos nas fichas dos 1,94 milhões de prédios rústicos cadastrados.

Entretanto, desde então, foi avançando em ensaios o novo sistema de execução cadastral, já iniciado numa dúzia de concelhos, o qual iremos analisar mais adiante.

¹⁰⁵ Castanheira, Arménio dos Santos – 2006: *O Cadastro em Portugal*.

A.4. A base referencial do território – a Carta Militar 1/25.000

Seria de uma enorme cegueira, que às vezes ocorre quando as coisas se tornam demasiado evidentes, não referir a Carta Militar 1/25 000 ao tratar do cadastro geométrico e da sua execução ao longo do século XX.

Realmente, o instrumento cartográfico fundamental usado pela nossa Administração, a base referencial do território e dos projectos que nele se implantam – a «Carta Base do País» – foi e ainda é, para todos efeitos oficiais e privados, a Carta Militar 1/25 000, que aliás se tem aperfeiçoado de modo notório¹⁰⁷, da autoria e responsabilidade do Instituto Geográfico do Exército (IGeoE).

São aquelas cartas repletas de informação, que todos gostamos de ver ao pormenor quando sobre elas vemos a representação da nossa terra.

Apesar de formalmente ser a Carta Corográfica de Portugal 1/50 000 a carta base da Autoridade Nacional de Geodesia, Cartografia e Cadastro, o certo é que, na prática, todos nós usamos, incluindo os serviços públicos, a carta substancialmente mais pormenorizada do Instituto Geográfico do Exército à escala 1/25 000. (O IGP, a que a DGT agora sucede, fornece no seu sítio informático acesso livre às cartas nacionais a várias escalas e a fotografia aérea a partir da 1/10 000¹⁰⁸.)

Os Serviços Cartográficos do Exército (SCE), criados em 24 de Novembro de 1932, conseguiram, o que foi considerado um feito histórico, a cobertura de Portugal Continental à escala 1/25 000 entre 1935 e 1955, mais a mais atendendo às condições de trabalho e à tecnologia existente na altura¹⁰⁹.

A Carta Militar 1/25 000 é, e continua a ser, muito elucidativa e de grande «valor e utilidade, por representar figuras semelhantes às que se encontram no terreno» e nos dar os pormenores naturais e artificiais do terreno que tão bem nos permitem situar-nos. As suas folhas de 160 km² (10 km × 16 km de lado) com os «Diagramas de Declinações e a Escala de Tangente, permite-nos relacionar os três nortes (geográfico, cartográfico e magnético) e marcá-los na Escala de Tangentes, com vista à orientação da carta (com a bússola, por exemplo)».

Nas versões «impressas antes de 2003 e que são ainda hoje as mais utilizadas, temos uma carta com a quadrícula base com coordenadas Militares Gauss, que são ao mesmo tempo quadrícula secundária (castanho), e como quadrícula principal um sistema de coordenadas UTM baseado no Datum ED50 (azul)». A nova cartografia pós-2003 apresenta um sistema de quadrícula já conforme as novas normas de standardização, que o IGeoE assumiu no âmbito dos acordos celebrados com a NATO.

¹⁰⁶. Pode ser consultada em <http://www.igeoe.pt/igeoesig/igeoesig.asp>. É bastante mais rápido o acesso por inscrição do nome do concelho e freguesia, sendo muito lento o outro acesso por indicação no mapa.

¹⁰⁷. Disponível no sítio do IGP – Mapas, em <http://mapas.igeo.pt/igp/igp.phtml>, por aproximação cartográfica a escalas sucessivas e depois como ortofotomapa para aproximações superiores à escala 1/10 000.

¹⁰⁸. Valentim, TCr. Art. Carlos Manuel Branco – 2010: «A Nova Cartografia Militar e os desafios para a Artilharia de Campanha»; *Revista de Artilharia*, 2010. Disponível em http://www.revista-artilharia.net/index.php?option=com_content&task=view&id=345&Itemid=33.

Figura 4 O cadastro geométrico

Produtos Finais



Cota: Quinta Yehod N.º Prov. SP. n.º 81
 Freg. Maxial
 Proprietário: []
 Residência: Aldeia Casarole - Maxial
 N.º contribuinte: []
 Local do prédio: Quintal
 Nome do prédio: []
 C. F. 1. Área: 0 1720 m²

Ordem	N.º da parcela	Quantidade	Classe	Destino	Área em m ²	Al.	Out.
1	CA	13			00700		Residência
2	CA	-	EA		00800		via
3	CA	12			00780		via
	LCA	-			00180		via
							10/02

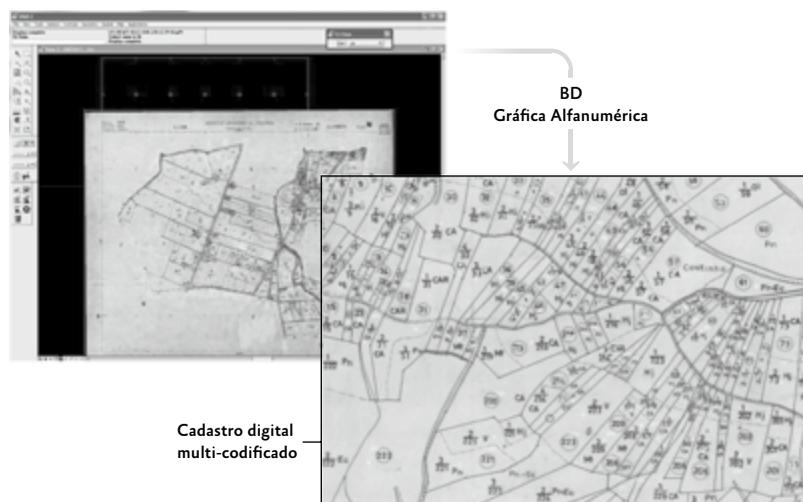
Nota de preço de campo: []
 INSTITUTO GEOGRÁFICO PORTUGUÊS

Informação cadastral gráfica
 (secção cadastral)
 Sistema de projecção: Hayford-Gauss-dafum Lisboa

Conservação



Informatização



¹⁰⁹ Castanheira, Arménio dos Santos – 2006: «O cadastro em Portugal», in IX Seminario sobre Catastro Inmobiliario, Colômbia.

Fonte: Castanheira (2006)¹⁰⁹

B. E na Europa? O cadastro e os sistemas de informação.

Como vimos, o conceito do que era e devia ser o Cadastro foi evoluindo. Da concepção inicial basicamente fiscal passamos a um Cadastro Predial preparado para servir de base a outros instrumentos, que visa responder directamente a valências muito mais alargadas. Essa evolução geral para o cadastro multifuncional, partilhada nos grandes fóruns internacionais, também teve eco entre nós. Foi dela que resultou, e não só, a passagem do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica ao Cadastro Predial. E tivemos mesmo no domínio dos sistemas de informação geográfica uma destacada posição de precursores, ao nível científico e da aplicação das tecnologias, como veremos. Essa nossa evolução não foi mais do que o reflexo da evolução geral que os objectivos e metodologias cadastrais foram tendo nos outros países, mas essencialmente na Europa.

Impõe-se dar uma vista geral sobre o que se passa nos outros países a que estamos ligados e com os quais partilhamos muitos dos processos originários e características da nossa estrutura fundiária.

B.1. A evolução geral do conceito de cadastro na Europa

Os sistemas cadastrais europeus encontram-se em diferentes fases e níveis de desenvolvimento e execução, mas possuem semelhanças entre si, já que a maioria deles se baseia nos princípios do sistema cadastral francês, instituído em 1807 por Napoleão. O cadastro francês consistia no registo de informação para cada proprietário (número de parcela, área, ocupações da terra e valor da terra) e baseava-se num levantamento cadastral realizado sistematicamente paróquia a paróquia que identificava a localização e fronteiras das parcelas.

Hoje, em termos gerais, independentemente das especificidades que possa apresentar em cada um dos países, o cadastro na Europa é uma responsabilidade atribuída ao Estado; tem uma unidade básica de levantamento de dados; a informação do cadastro (geoespacial) e do registo de propriedade devem estar interligadas através de um sistema de informação; a informação descritiva pode incluir os usos, a área, o valor, os direitos e restrições legais e deve salvaguardar os princípios básicos de igualdade, privacidade e justiça.

Em suma, o cadastro «deve conter de forma completa a informação básica do território, de acordo com os sistemas legais de cada Estado-membro», facilitando e promovendo o mercado imobiliário e ao mesmo tempo protegendo os direitos de propriedade.

São bastante diversificadas as experiências cadastrais que se desenvolveram nos vários países europeus, onde foram sendo talhadas à medida que evoluiu a forma de gestão da propriedade e dos usos da terra, que eram o

alvo do imposto, mas sempre em estreita dependência com a organização do mercado fundiário.

Na senda da integração europeia das últimas décadas e da partilha de experiência que lhe é inerente, assistiu-se na Europa e não só a uma mudança de paradigma, deixando o cadastro de ser «uma ferramenta ao serviço da tributação, passando a constituir-se como um instrumento transversal», ou seja, com carácter multifuncional. Esta nova posição foi expressa no documento «CADASTRO 2014» pela Fédération Internationale de Géometres, que no seu congresso de 1994 havia decidido «estudar os projectos de reforma cadastral em países desenvolvidos», criando uma visão futurística do cadastro, estabelecendo metas a serem cumpridas no decorrer dos 20 anos seguintes, ou seja, até ao ano de 2014»¹¹⁰. Assume-se, assim, «como um estudo estratégico para a implementação dos futuros sistemas cadastrais, ou seja, das futuras infra-estruturas de dados cadastrais»¹¹¹.

¹¹⁰ /n <http://www.opengeo.com.br/?q=node/26>.

¹¹¹ Roque, Catarina Costa – 2009: «O Cadastro e a União Europeia»; revista *Ingenium*; Jan./Fev. 2009, p. 30, de quem tomamos e transcrevemos vários conceitos e trechos.

Além desta nova função atribuída ao cadastro, este documento estabelece um conjunto de princípios que deverão regular a execução dos cadastros na Europa, dos quais se destacam:

- a inclusão da informação sobre direitos e restrições de posse e uso;
- a participação de entidades privadas no processo (mas em que o dever e a obrigação primordial assenta na figura do Estado);
- a utilização das novas tecnologias para a criação de infra-estruturas que agregam a informação geoespacial e alfanumérica e
- a criação de mecanismos que possibilitem o retorno financeiro.

São estas, nos termos sucintos que aqui cabem, as bases da nova filosofia que tenta guiar os sistemas cadastrais europeus na actualidade, em que se enquadram, com buscada mas ainda não testada perfeição, as alterações do regime cadastral em curso em Portugal.

B.2. A situação do Cadastro Predial nos outros países da Europa

Fazer uma análise comparativa da situação dos sistemas cadastrais na Europa é uma tarefa complexa, uma vez que cada país tem realidades e especificidades próprias fruto da sua História, da forma de apropriação da terra, do seu desenvolvimento económico e do seu ambiente social, cultural e institucional. Ainda assim, tenta-se esboçar uma breve resenha dos sistemas cadastrais europeus focando os principais pontos em comum.

Como já foi referido atrás, Portugal não tem ainda um Cadastro Predial multifuncional, pois está apenas a dar os primeiros passos para isso, experimentando o sistema SINErGIC. Todavia, tem já 53% do seu território coberto

com Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica, cuja informatização recente prossegue e está em vias de terminar.

Ora, ao contrário do que podemos pensar, com a nossa apurada autocrítica, esta situação de cobertura parcial do território não é única na Europa, sendo aliás a percentagem de cobertura do território com sistemas de cadastro em formato digital muito variável (2009):

- total, ou quase total, na França, Itália, Áustria, Eslovénia, Países Baixos, Dinamarca, Bélgica, Suécia, Finlândia, repúblicas do Báltico e Inglaterra;
- inferior a 50% na Grécia, Roménia, República Checa e Escócia;
- intermédia nos restantes, mas acima de 75% em Espanha (concluída em 2010), Alemanha, Hungria, em Portugal e Noruega e, pouco acima dos 50%, na Suíça, Croácia e República Checa.

Também a evolução do cadastro de apenas geométrico para um cadastro jurídico, directamente associado ao processo registral da propriedade, ainda não está generalizada em termos europeus.

Assim a definição da parcela cadastral é jurídica apenas em Espanha, Holanda, Suécia, Finlândia e repúblicas bálticas, República Checa, República Eslovaca, Hungria, Áustria, Suíça, Croácia, Eslovénia, Itália, e na Grécia, passando a ser também o caso de Portugal, com o Cadastro Predial aprovado em 1995. Aliada a esta função legal do cadastro, na maioria, senão em todos países, o cadastro assume também a função multifuncional. A questão fiscal é outro dos objectivos do cadastro, apesar de na Hungria e na Noruega tal não estar explícito.

Outros dos aspectos a realçar é o facto de quase todos os cadastros analisados terem carácter obrigatório, com excepção da Dinamarca e da Noruega, e de associarem à informação geoespacial a informação dos registos. Apesar da informação contida nos sistemas cadastrais não ser sempre a mesma, é possível identificar dados em comum, como limites de parcelas, limites administrativos e de construções e a atribuição de um número identificador único.

Dos vários sistemas cadastrais existentes na Europa, devemos realçar alguns casos de sucesso, como é o caso dos Países Baixos, onde a pressão dos pólderes obrigou, desde cedo, a aperfeiçoar com êxito imprescindível os seus sistemas cadastrais, cobrindo todo o território; e são também os casos da Suécia e mais recentemente da Espanha, nossa vizinha, com a qual partilhamos muitos dos problemas e características da estrutura fundiária. Nestes países, os respectivos sistemas «respondem na maioria, senão na totalidade, às exigências da gestão de recursos, sendo que, para além de se constituírem como auto-sustentáveis, são uma clara fonte de receitas para o Estado».

Mas há ainda outros, que por uma razão ou por outra nos acompanham no atraso da realização do cadastro, como é o caso da Grécia e da Roménia, ou do País de Gales e da Inglaterra.

B.3. O Cadastro em Espanha e suas aplicações

Sendo o nosso único país vizinho, com o qual partilhamos muitas afinidades históricas e territoriais, e tendo concluído recentemente a cobertura total do seu território com o *Catastro*, justifica-se uma observação especial sobre a Espanha.

Tal como em Portugal, o cadastro espanhol teve os primeiros avanços no início do século XX, com a aprovação do enquadramento legal que deu ao cadastro a função fiscal, arrancando em força na década de 1920, no final da qual já cobria metade de território. Depois do interregno decorrente da guerra civil, só voltou a arrancar em 1944, no final da Segunda Guerra Mundial, prosseguindo então em bom ritmo. E não parou até ficar, nos anos 60, perto dos 50 milhões de hectares que perfazem o território espanhol (504 645 km²).

Fazendo jus aos objectivos com que fora lançado, o *Catastro* permitiu afinar um processo de avaliação das propriedades com base nas condições estruturais das parcelas de cada prédio e suas culturas, num modelo bastante similar ao nosso.

Foi esta base cadastral que permitiu que, logo a partir de 1982, se iniciasse outro processo, agora de informatização do cadastro, que em 1994 já contemplava 94% do território e só ficou concluído em 2010.

Em 2002, após o debate sobre as reformas e competências da Administração Local, o Cadastro passou a configurar um instrumento ao serviço de todas as administrações públicas, com carácter multifuncional, ou seja, é um registo administrativo que descreve todos os bens imóveis rústicos e urbanos e suas características, mas sem perder a sua natureza tributária inicial.

O Cadastro espanhol está disponível na Internet, na página <http://www.sedecatastro.gob.es/>, onde tem uma porta para os cidadãos, empresas e profissionais e outra para as instituições e colaboradores registados, organizando as acessibilidades à informação por acesso livre (onde se pode aceder às cartas cadastrais até uma escala próxima da 1/5000) e por acesso com certificado ou código, reservada às consultas e certificações cadastrais, declarações, requerimentos, recursos e diversos serviços.

Finalmente, tendo as realidades territoriais de Portugal e Espanha muitas semelhanças, consideramos útil atentar, para base de comparação, em alguns dos resultados globais a que se chegou em Espanha quanto à distribuição das áreas globais afectas aos vários usos, bem como dos correspondentes valores

tributáveis atribuídos a essas terras, que são também interessantes por serem próximos dos nossos. Os resultados de que dispomos são do fim de 1982, mas têm a exactidão territorial do *Catastro* já executado e não terão variado muito as proporções dos usos e valorização dos diferentes tipos de terra.

Nessa data a distribuição da superfície cadastrada rústica (e a forma como era classificada), num total de 45,427 milhões de hectares, era a seguinte:

Terras Cultivadas

4% – Regadio: 1,925 milhões ha e base tributável de 29 121 M pesetas

44% – Sequeiro: 19,779 milhões ha e base tributável de 37 363 M pesetas

Terras sem Culturas

25% – Herbáceas e prados: 11,236 M ha e base tributável de 4775 M pesetas

27% – Arbóreas e arbustivas: 12,482 M ha e base tributável de 5675 M pesetas

0,01% – Outros usos/salinas, pedreiras: 0,004 M ha e b. tributável 45 M pesetas

Independentemente dos valores, hoje já desactualizados (mas não muito neste sector), o processo de avaliação da propriedade rústica então encetado evidenciava que, em média:

- 1 ha de regadio valia 8 vezes mais do que 1 ha de sequeiro (respectivamente, 15,1 e 1,9 mil pesetas);
- 1 ha de sequeiro valia 4,2 vezes mais que 1 ha florestal (425 e 455 pesetas).

Não tendo a propriedade rústica sofrido os empolamentos de valor que se verificaram na imobiliária urbana nas últimas décadas, estes valores e especialmente as proporções entre eles são um interessante indicador de referência que nos pode ser de utilidade.

B.4. As tecnologias de informação e comunicação – os SIG e a Internet

As novas tecnologias de informação permitiram disponibilizar, à Administração Pública e não só, novos e muito tentadores instrumentos de gestão de informação sobre o território, capazes de automatizar processos de cálculo e de estimativa e de viabilizar a introdução de novos sistemas de controlo administrativo, tornando mais rápida e eficaz a recolha, organização, actualização e gestão da informação.

As novas tecnologias de informação e comunicação ao serviço do cadastro

Vivemos actualmente na era da informação e do conhecimento, em que as tecnologias de informação e comunicação (TIC) assumem um papel fundamental em qualquer organização privada ou pública, dado que, com o recurso a aplicações informáticas de gestão e partilha de informação (base de dados), passíveis de serem disponibilizadas e utilizadas na Internet, racionalizam custos, aumentam os níveis de eficiência, multiplicam os processos promocionais e apoiam a tomada de decisões.

Os sistemas cadastrais foram evoluindo com o desenvolvimento das TIC, que revolucionaram quase totalmente as tecnologias e processos cartográficos e a recolha de informação de base local e, conseqüentemente, também os sistemas cadastrais convencionais, tendo-se tornado, cada vez mais, componentes essenciais destes sistemas, como grandes utilizadores de meios automáticos deste tipo de produção de dados prediais e afins.

Os sistemas de informação geográfica

Uma das ferramentas fundamentais que resultam desses novos processos de automação são os sistemas de informação geográfica (SIG), que têm vindo a revelar um desenvolvimento e um aperfeiçoamento notáveis.

Os SIG permitem trabalhar com representações geográficas (mapas, ortofotomapas, etc.), sobrepondo, interceptando ou interligando essas representações, realizar inquéritos espaciais, criar cenários para estimar e produzir resultados, etc. Estas aplicações informáticas permitem ainda interligar esta cartografia digital a uma base de dados (informação alfanumérica), facilitando a gestão da informação, gerando diferentes produtos finais e melhorando extraordinariamente as formas de acesso e de comunicação directa com os utilizadores, simplificando burocracias e reduzindo custos. A evolução dos SIG possibilitou ainda obter melhor informação cartográfica, com maior rigor e pormenor e com um menor custo, e a sua inclusão numa base dados de fácil actualização e utilização.

Ora estas potencialidades dos SIG permitiram que os sistemas cadastrais evoluíssem, «na medida em que a digitalização e informatização da informação gráfica e alfanumérica permitiu que a mesma seja tratada em conjunto num mesmo sistema, e não separadamente como nos cadastros tradicionais», potenciando o carácter cada vez mais multifuncional do cadastro, pois fornece um conjunto de produtos e técnicas de gestão da informação sobre o território.

Atraídos por esta amplitude temática, os sistemas cadastrais europeus têm sido desenvolvidos com suporte nestas novas aplicações informáticas, que são detidas por fornecedores específicos.

Os SIG em Portugal e o SNIG

Os primeiros sistemas de informação em Portugal foram lançados na década de 1970 por algumas instituições de raiz pública mas de gestão empresarial (LNEC, Gabinete da Área de Sines; Empresa Geral de Fomento, Junta Nacional de Investigação Científica), na sequência dos primeiros tratamentos de dados do INE e dos Gabinetes de Estudos e Planeamento. Na década de 1980, começam a surgir os primeiros SIG de base local, ligados aos dados dos Censos e depois aos planos directores municipais¹¹², bem como dos organismos do ambiente e às universidades. Em 1986, é criado o Centro Nacional de Informação Geográfica (CNIG), «constituído pelo Governo para conceber e implementar um Sistema Nacional de Informação Geográfica (mais tarde denominado SNIG)». O SNIG «foi o primeiro sistema de informação geográfica a ser disponibilizado na WWW a nível global em 1995», marcando uma época em que Portugal teve posição relevante nas conferências europeias de informação. A partir de 2000, sob a gestão do IGP, o SNIG avançaria com a criação do «GEOCID, um portal da Internet orientado para o cidadão comum, com informação georreferenciada útil para o utilizador não profissional». Hoje são já várias as participações da investigação portuguesa em «sistemas multiplataformas (móvel, PDA) e multimédia», começando a desenvolver-se um novo conceito de «microgeografia», com os sistemas de informação a descerem ao pormenor «de interrogar um objecto numa loja ou numa montra usando para isso o nosso telemóvel».

Estando embora no pelotão da frente em vários domínios destas tecnologias de informação, continua a não existir um cadastro informatizado a nível nacional. «As organizações produtoras de dados georreferenciados não perceberam a necessidade de equilibrar a qualidade com a disponibilidade, tendo insistido numa qualidade impossível de obter para áreas vastas do território. A inexistência de cadastro, nas suas várias vertentes, torna quase impossível fazer planeamento nas autarquias», o que é considerado como o principal estrangulamento para a evolução destes sistemas em Portugal¹¹³.

A Internet – meio de comunicação e partilha de informação

Considerando que um dos factores críticos para o desenvolvimento de qualquer actividade e para o êxito de qualquer instituição é a partilha e difusão da informação, a Internet e as tecnologias associadas constituem a ferramenta preferencial da nossa sociedade para tal tarefa. Dentro dos vários serviços disponibilizados pela Internet, a World Wide Web (WWW) é um dos mais conhecidos e utilizados, por disponibilizar a informação de forma livre e acessível a todos os utilizadores.

¹¹² Um desses projectos de iniciativa autárquica foi o projecto Municenso (1982 e 1985), coordenado por Arnaud, envolvendo o LNEC, FCT, INE e promovido pela Associação de Municípios da Terra Quente Transmontana, dirigida então pelo autor.

¹¹³ Grancho, Norberto José Rodrigues – 2003: *História dos SIG em Portugal*; Universidade Nova de Lisboa, ISEGI, p. 6.

¹¹⁴ Majid, Sahmsul Izhah A. e Williamson, Ian P. – Novembro de 1999: «Cadastral Systems on the World Wide Web: A Multi-Purpose Vision» AURISA – The Spatial Information Association; Aurisa 99 – 27th Annual Conference of Aurisa, Blue Mountains.

Apesar das suas potencialidades, «o que os SIG não fazem é distribuir resultados para múltiplos utilizadores, usando a infra-estrutura e os protocolos correntes e interoperacionais da Internet ou WWW¹¹⁴. Dadas as virtualidades da WWW, esta tem sido utilizada como o principal meio de comunicação dos SIG, através da criação de aplicações específicas para o efeito, sendo exemplo disso o Google Earth.

São já numerosos, desde há alguns anos a esta parte, os sistemas cadastrais que estão totalmente implementados através das ferramentas de Internet, obedecendo a uma concepção multifuncional, integrando o cadastro predial e outras bases de dados relevantes relacionadas. A Finlândia, a Dinamarca, a Austrália e diversos Estados dos Estados Unidos da América (Tennessee, Ohio, Carolina do Norte) são exemplo disso.

C. O Cadastro Predial

O novo Cadastro Predial foi criado pelo Decreto-Lei n.º 172/95 ao aprovar o seu regulamento, que vamos passar a analisar.

Dizemos aqui «novo» Cadastro Predial e não simplesmente Cadastro apenas porque nas zonas onde já existe cadastro há várias décadas (na metade sul do País, e algo mais) se diz simplesmente o «Cadastro» quando se quer referir o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (CGPR).

Efectivamente, o conceito do Cadastro Predial, criado em 1995, é substancialmente diferente das bases fundadoras do CGPR de 1926, que acabámos de ver, instituído ainda quando os instrumentos, a forma de fazer as coisas e o tempo disponível dos técnicos e das pessoas locais eram outros.

C.1. O que é o Cadastro Predial

O novo Cadastro Predial já não é tão novo assim. Foi instituído em 1995, com a aprovação do Regulamento do Cadastro Predial pelo referido Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de Julho, que define como «cadastro predial o conjunto de dados que caracterizam e identificam os prédios existentes em território nacional».

Entrará em vigor à medida que se concretizarem as operações de execução cadastral em áreas a definir, sendo concluído quando a caracterização predial nessas zonas for considerada definitiva, após validação por consulta pública, dada publicada oficialmente a sua conclusão nessa área que passará ao «regime de cadastro».

Prevê-se que seja executado concelho a concelho nos próximos anos, tendo sido já lançado e parcialmente executado em 11 concelhos, mas ainda não concluído em nenhum destes (ver adiante). A estes casos acresce a adjudicação

muito recente da execução cadastral em sete outros concelhos, lançada já nos novos moldes a generalizar.

O Cadastro Predial visa cobrir o País com a caracterização e identificação dos prédios existentes em cada território, constituindo um registo único e unívoco de todos os prédios existentes no terreno, associada à respectiva descrição predial no registo e também na matriz, «onde através de critérios uniformes, cada qual esteja univocamente identificado e caracterizado de forma bastante». E «sobre esse registo base único de todos os prédios» é possível desenvolver variadas «aplicações temáticas ou sectoriais, geridas por entidades diversas», que associam aos prédios seleccionados o seu próprio registo de dados, articulando-se de forma expedita, «sem perder dependência da entidade que os tutela». «O conjunto assim resultante constitui um sistema nacional de cadastro predial¹¹⁵.»

Para concretizar o Cadastro Predial, lançado em 1995, viria a ser definido, mais de dez anos depois, em 2006, e embora ainda em regime experimental, o Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral, abreviadamente designado por SINErGIC, que veremos adiante.

¹¹⁵ Adaptado a partir do texto do preâmbulo e articulado do DL n.º 172/95, de 18 de Junho.

C.2. As diferenças entre o velho CGPR e o novo Cadastro Predial

São cinco as diferenças maiores entre o CGPR e o Cadastro Predial:

- a cobertura integral do território, abrangendo os prédios urbanos e rústicos, e não apenas os rústicos como anteriormente;
- a validade jurídica, por assegurar directa correspondência entre o prédio no terreno e a descrição no registo predial (validando o negócio jurídico);
- a criação de um identificador único – o número de identificação predial, que é atribuído ao prédio, o qual será único e obrigatório para a Administração e para todos os actos jurídicos, bem como o cartão de identificação do prédio;
- a abertura ao mercado privado da produção de informação cadastral e
- a classificação como em «cadastro diferido» de todas as zonas ou prédios ainda não harmonizados com os dados registrais, distinguindo os prédios cadastrados dos outros, para todos os efeitos legais, cumprindo assim a exigência supra de correspondência entre a realidade do prédio e a descrição no registo predial.

Há seguramente muitas outras diferenças, mas podemos dizer que, no essencial, são estes os aspectos que espelham melhor as alterações verificadas.

Em termos correntes, para o proprietário, a grande vantagem do novo processo é, o facto de, os prédios passarem a ter oficialmente um único cartão

de identificação do prédio, que indica, com rigor, a localização geográfica deste e o titular da propriedade, sendo válido para todos os processos administrativos e oficiais (tal como o cartão único que as pessoas singulares e colectivas já têm). Ao contrário do comum entendimento, a caderneta predial das Finanças é de estrita finalidade fiscal, nada garantindo sobre a propriedade do prédio ou a sua localização ou até sobre a própria existência do prédio em termos jurídicos.

Mediante sistemas de protecção de dados, com acessos devidamente controlados, passam a estar directamente ligados todos os dados do registo predial, onde está inscrito oficialmente o direito de propriedade e outros direitos e servidões e ónus sobre o imóvel, com a matriz predial que lhe corresponde e as inscrições que aí constam, e com a realidade do prédio no terreno, caracterizada geoespacialmente pelo cadastro com as referências e coordenadas dos marcos que definem as suas extremas (que poderão ser confirmadas no local com um GPS). E todas estas informações passarão a estar disponíveis pela Internet através da plataforma informática do Cadastro Predial, directamente ligada às entidades oficiais onde estão sediados aqueles dados e informações.

Na realidade, ainda que o CGPR não assegurasse essa directa ligação entre o prédio no terreno, o registo e a matriz, o que é certo é que foi a base para, nas zonas onde este antigo cadastro foi executado, os proprietários terem tratado de assegurar que essa correspondência fosse estabelecida para os seus prédios, actualizando as respectivas descrições prediais no registo, em função do que constava no CGPR, até porque o registo predial foi tornado obrigatório nessas áreas a partir de 1951.

Ora o novo Cadastro Predial veio estabelecer um processo bem determinado para cadastrar os prédios, que assegura que a cada prédio cadastrado corresponde efectivamente uma descrição predial concreta. E, assegurada essa correspondência entre a realidade e o registo, o Cadastro Predial atribui a cada prédio um número de identificação predial (NIP), que passa a ser único e comum a todos os serviços da Administração para os prédios já cadastrados. Doravante, quaisquer alterações do prédio ou da sua titularidade ou actualizações, para terem validade legal, têm de levar à actualização da planta cadastral do prédio e do registo em conformidade, o que é obrigação legal do proprietário, que todos os notários e conservadores do registo têm de verificar antes de aceitar a alteração das descrições ou inscrições referentes a cada prédio.

Em resultado deste novo processo, substancialmente diferente do primeiro, para a execução do Cadastro Predial levantam-se apenas os prédios em que os proprietários apresentam declaração de titularidade, facultando as informações registrais do prédio e indicando a sua localização e delimitação, que será confirmada pelo técnico cadastral. As zonas onde não sejam indicados

prédios, bem como os prédios acima referidos onde não se estabeleça aquela harmonização com o registo predial, ficarão em cadastro diferido.

Não são, pois, levantados todos os prédios, nem todo o terreno da área da secção cadastral, como se fazia antes para o CGPR, mas apenas os prédios que hajam sido cadastrados.

Nas demais zonas ou nos prédios indicados pelos titulares sem que tenham assegurado aquela correspondência entre a realidade e o registo, procede-se à caracterização da malha dos prédios evidenciada na cartografia de base, que ficam identificadas como zonas de cadastro diferido, mas com clara diferenciação da delimitação exacta dos prédios devidamente caracterizados e dos marcos que os delimitam. Com o tempo, através do processo de actualização cadastral, os proprietários dos prédios que ficarem em cadastro diferido poderão a todo o tempo proceder à sua actualização.

Em síntese, o cadastro passou a respeitar a cada prédio em particular e não à totalidade das áreas rústicas das freguesias cadastradas como acontecia com o CGPR, ficando em cadastro diferido todas as zonas ou prédios onde não seja possível estabelecer a directa correspondência entre a realidade no terreno e as descrições prediais oficiais.

Ou seja, com a aplicação do novo Cadastro Predial vai acontecer o seguinte:

- ou os proprietários tem os registos prediais em ordem e declaram aos serviços cadastrais, aquando das campanhas de execução cadastral a realizar, a localização dos seus prédios, apresentando documentos oficiais válidos e actualizados (da matriz e do registo predial), que correspondam à realidade actual, caso em que estes passarão a ser «prédios cadastrados», ficando a dispor de um cartão de identificação predial de cada prédio;
- ou os proprietários tratam de actualizar os dados registrais dos seus prédios, durante as campanhas de execução cadastral, colhendo os apoios então disponibilizados, para passarem os prédios a estar naquelas condições;
- ou, quando os prédios têm localização bem determinada, mas têm ainda descrições registrais desactualizadas ou persiste qualquer disputa ou divergência entre a realidade e as descrições, ficam os «prédios em cadastro diferido», até ao esclarecimento oficial desses pontos nos termos regulamentares, realizando-se, depois, uma operação de renovação do cadastro, podendo o proprietário assumir os seus custos quando seja urgente;
- ou, finalmente, ficarão também em «cadastro diferido» todas as zonas onde não seja possível delimitar de forma firme e evidenciada no terreno as extremas dos prédios aí existentes ou das zonas do domínio público que com eles possam confinar (em moldes em que estas possam ser georeferenciadas).

Uma vez mais ficam evidentes as vantagens para os proprietários de prontamente actualizarem os registos dos seus prédios, sem o que ficará sempre diminuída a disponibilidade destes para qualquer negócio jurídico.

C.3. Entidades envolvidas e suas funções em termos de Cadastro Predial

O regulamento define as entidades envolvidas e as suas obrigações.

A execução, renovação e conservação do Cadastro Predial (CP) são da competência exclusiva da Direcção-Geral do Território (DGT), à qual compete também assegurar todos os processos previstos para o efeito: passamos, a partir daqui, nos termos da nova reorganização administrativa, a considerar como referentes à DGT as atribuições que cabiam ao extinto Instituto Geográfico Português (IGP), designadamente no DL n.º 224/2007, bem como as que no anterior DL n.º 172/95 indicavam o Instituto Português de Cartografia e Cadastro (IPCC) que o antecedeu.

Compete, assim, à DGT a preparação regulamentar e operacional de todo o sistema cadastral, a coordenação das equipas envolvidas e do sistema de informação SINErGIC (SI-SINErGIC), exclusivamente concebido para o efeito, assegurando as devidas comunicações públicas e oficiais com os interessados e a indispensável protecção de dados.

É, pois, à DGT que compete a publicitação das operações (art.ºs 15 e 26 do regulamento), a emissão de cartões de identificação predial e fichas de conjuntos de prédios, a certificação da localização geográfica dos prédios cadastrados e suas características, bem como a concessão de autorização e alvará ou acreditação dos técnicos às empresas e técnicos contratadas para prestar serviços cadastrais (art.º 9). Estas empresas e técnicos intervêm no processo e são para isso credenciados.

Sem prejuízo das competências de coordenação da DGT, são igualmente entidades competentes no âmbito do SI-SINErGIC:

- o *Instituto de Registo e Notariado* (IRN), que superintende sobre as conservatórias do registo predial e seu sistema informático, onde consta (ou em livros antigos) a descrição predial de todos os prédios de cada freguesia; as conservatórias devem informar a DGT «dos pedidos de registo solicitados relativamente aos prédios localizados nessa área a partir do momento em que se inicie a operação e até essa mesma área ser considerada cadastrada» (art.ºs 10 e 27);
- a *Autoridade Tributária e Aduaneira* (AT, que sucedeu à DGCI) onde se integram os serviços de Finanças concelhios e o seu sistema informático, detentoras da matriz predial urbana e matriz predial rústica das

freguesias do concelho, com o descritivo fiscal de cada prédio, cada um com um artigo de matriz;

- os *municípios*, aos quais compete a gestão do ordenamento do território, e em particular do edificado, bem como da toponímia oficial local. Aos municípios cabe ainda aprovar em Assembleia Municipal, em processo próprio (art.ºs 13 e 14) as delimitações das freguesias que integram o respectivo concelho (em vez de município¹¹⁶), sempre que a DGT dela não disponha e devem ainda informar a DGT de qualquer alteração nessas delimitações e na toponímia e numerações dos aglomerados urbanos e ruas e nos números de polícias atribuídos nas áreas cadastradas» (art.º 10);

Os serviços registrais e fiscais poderão aceder e intervir directamente nos dados constantes do cadastro predial, nas condições que serão fixadas por despacho.

A todas estas entidades compete assegurar acesso à informação constante dos seus registos (descrições dos prédios, dados da matriz, indicação dos proprietários titulares, dados toponímicos, etc.) por parte das equipas das operações de execução de cadastro ou mandatadas pela DGT.

Podem ainda ser envolvidas outras entidades, com competências afins, como é o caso das entidades gestoras de zonas de intervenção florestal (ZIF), em zonas com cadastro em execução, nos termos da legislação posteriormente alterada.

Mas, além destas entidades, os principais «parceiros estratégicos» do Cadastro e do sistema SINERGIC são os proprietários titulares dos prédios rústicos ou urbanos nas áreas em execução ou em regime de cadastro. E a estes se juntam ainda os notários, ou as associações de produtores, quando for o caso, ou outras entidades com intervenção relevante na área.

Os proprietários dos prédios estão, assim, obrigados a:

- proceder à demarcação dos seus prédios, quando estes sejam abrangidos por uma operação de execução de cadastro ou lhes sejam confinantes, o que deverão efectuar «no prazo indicado nos editais» (art.º 16);
- declarar «quaisquer erros nas caracterizações de prédios cadastrados», bem como, quaisquer alterações ocorridas em prédios cadastrados (em áreas de cadastro diferido) «que modifiquem o posicionamento de qualquer das respectivas extremas, independentemente da alteração da sua área» (art.º 10);
- «promover a harmonização do registo com a realidade predial que lhes está subjacente», sempre que verifiquem haver divergências entre esta ou entre «a caracterização cadastral e os elementos constantes do registo

¹¹⁶ Para esclarecer a confusão habitual entre concelho e município, que é a instituição ou entidade que exerce as respectivas atribuições e competências. A área territorial destas autarquias locais não tem nome próprio definido nos nossos diplomas fundamentais, mas é uso chamar-lhe concelho (em memória da autarquia a que sucederam), reservando o termo «município» para a instituição.

predial, quanto à área do prédio» e outros dados descritivos dele constantes (art.º 27);

- informar a DGT da existência de prédios ainda não cadastrados nas «áreas cadastradas», bem como de alterações nos prédios cadastrados que alterem o posicionamento de quaisquer das estremas, designadamente por os fraccionarem por loteamento, desanexação por partilha ou qualquer outra ou quando se dê a reunião de dois prédios num só (art.º 10).

É de referir que os proprietários podem requerer para os seus prédios uma operação de execução de cadastro à DGT, mas apenas nas áreas já cadastradas, a qual será circunscrita à área de cadastro diferido, ou seja, ao prédio em causa e a todos os contíguos cuja indefinição de estremas provocou o diferimento do cadastro. Lamentavelmente, o custo destas operações não está tabelado per se, dependendo de orçamento e pagamento antecipado, com pesados custos de deslocações e trabalho técnico da DGT, orçando sempre centenas de euros. São, pois, estes os parceiros estratégicos do Cadastro Predial, que aplicando o SINErGIC, irão proceder à sua execução em todo o País.

Figura 5 Parceiros estratégicos no SINErGIC

PARCEIROS ESTRATÉGICOS (contributos e benefícios)			
Parceiros	Execução	Gestão	Utilização
Direcção-Geral do Território (ex-IGP)	<ul style="list-style-type: none"> • Promover operações de execução • Especificações técnicas • Formação e acreditação dos peritos cadastrais 	<ul style="list-style-type: none"> • Especificações técnicas • Coordenação da manutenção e actualização do sistema de informação 	<ul style="list-style-type: none"> • Base cartográfica para apoio às suas restantes actividades
Direcção-Geral dos Registos e Notariado	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar o acesso à informação do registo predial • Apoiar tecnicamente a operação de execução cadastral 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar o NIP na identificação dos prédios • Comunicar as alterações decorrentes do negócio jurídico • Ponderar a hipótese de iniciar o processo de rectificação de áreas 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificar e otimizar processos de registo
Autoridade Tributária e Aduaneira (ex-DGCI)	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar o acesso à informação da matriz predial • Apoiar tecnicamente a operação de execução cadastral 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicar as alterações ocorridas 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilização do NIP na identificação dos prédios • Utilização do cadastro predial como informação de base para o cálculo do valor patrimonial dos prédios
Municípios	<ul style="list-style-type: none"> • Promover os concursos para recolha de informação em coordenação com IGP • Apoiar logisticamente a operação de execução cadastral • Ceder informação cartográfica / cadastral disponível, considerada relevante 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicar as alterações decorrentes das operações urbanísticas designadamente loteamentos 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar o NIP na identificação dos prédios • Utilização do cadastro predial como informação de base / suporte
Proprietários ou usufrutuários	<ul style="list-style-type: none"> • Proceder à demarcação dos seus prédios no prazo definido nas campanhas de execução cadastral • Declarar a existência de prédios de que sejam proprietários ou usufrutuários nas zonas objecto de execução cadastral • Declarar quaisquer erros nas caracterizações de prédios cadastrados, bem como quaisquer alterações ocorridas em prédios cadastrados (em áreas de cadastro diferido) que modifiquem o posicionamento de qualquer das respectivas estremas 		

C.4. As principais fases, componentes e conceitos do Cadastro Predial

O Cadastro Predial (CP) «é um registo administrativo, metódico e actualizado, de aplicação multifuncional, no qual se procede à identificação dos prédios existentes em território nacional» (art.º 4 do DL n.º 224/2007).

Dentro deste conceito geral, vejamos, então, quais são as fases, componentes e os conceitos principais que o norteiam.

As determinações do Regulamento do Cadastro Predial, aprovado pelo DL n.º 172/95, de 18 de Julho, vigoram nas áreas onde for lançada a execução do cadastro. Posteriormente, alguns dos seus conceitos e procedimentos foram ajustados pelo DL n.º 224/2007, de 31 de Maio, que aprovou a fase experimental do sistema cadastral SINErGIC, ou pelo DL n.º 65/2011, de 16 de Maio, que estendeu às ZIF o regime de execução cadastral. Para evitar repetir as fases e os conceitos mais adiante, agregamos as definições e as alterações introduzidas por estes.

O objecto e as fases essenciais da execução e gestão do Cadastro

O alvo de todo o processo cadastral é o prédio, rústico ou urbano, na sua dupla realidade física (geoespacial) e jurídica (constante do registo predial), confirmando o direito de propriedade e a coisa sobre o qual é exercido.

O Cadastro *desenvolve-se pelas fases de execução, renovação e conservação:*

- a primeira aplica-se às zonas onde ainda não haja sido executado o cadastro;
- a segunda aplica-se às zonas onde haja alterações significativas ou que estavam em regime de cadastro pelo CGPR, que serão alvo de operações de renovação cadastral para o regime do Cadastro Predial e
- a terceira aplica-se quando há alteração do posicionamento das extremas dos prédios, resultante de qualquer acto notarial.

Sendo fundamental uma densa rede de pontos de referência no território para basear a execução cadastral, «a DGT constrói e conserva *redes de apoio*» às actividades cadastrais, podendo usar «redes e pontos de apoio resultantes do adensamento da rede geodésica, estabelecidos por outras entidades» (art.º 11).

A DGT estabelece qual a *área objecto da execução do cadastro* a realizar, que deve abranger sempre «uma ou mais freguesias», mas pode estabelecer áreas «que não coincidam, no seu âmbito territorial, com a delimitação das freguesias».

Para tal, confirma a *exactidão da delimitação das freguesias envolvidas*, donde decorrem todas as outras divisões administrativas, desencadeando, quando necessário, os processos formais convenientes, cuja aprovação cabe às assembleias municipais em causa.

O processo inicia-se por uma «*Operação de Execução de Cadastro*», que é uma operação lançada pela DGT para um determinado conjunto de freguesias, com prévia e ampla divulgação pública, numa campanha que durará vários meses, «visando caracterizar cada prédio através da sua identificação, localização, e configuração pelas localizações das extremas, mediante a declaração dos respectivos titulares». Essa caracterização será sempre considerada provisória «enquanto não for obtida a harmonização com [os dados do] registo predial» referentes aos prédios em causa (art.ºs 12 a 27).

Para realizar esta operação, procede-se primeiro à aquisição de dados cadastrais e, com base nas declarações dos titulares (proprietários ou seus representantes), realiza-se o levantamento de campo, que permite elaborar a caracterização predial provisória. Esta será então sujeita à consulta pública, recebendo os ajustamentos daí decorrentes, sendo então considerada a caracterização predial confirmada. Com base nesta serão então emitidos e entregues os cartões de identificação predial aos proprietários, concluída com a publicação da delimitação da área cadastrada. Ficarão consideradas como «área de cadastro diferido» as áreas em que se mostrem «infrutíferas, no todo ou em parte, as diligências» efectuadas para a correcta demarcação dos prédios, ou em que haja litígio ou «desacordo entre os proprietários quanto às respectivas extremas» (art.º 23, DL n.º 224/2007).

Na *operação de renovação de cadastro* procede-se do mesmo modo que na execução do cadastro, relativamente às zonas que o justifiquem, seja por ter havido «alterações significativas», seja porque «os padrões de precisão dos dados do cadastro se revelem insuficientes», ou seja ainda porque, dispondo já do CGPR, são alvo deste tipo de operação para renovar o cadastro nos novos termos do Cadastro Predial. Estas operações abrangem sempre uma ou mais freguesias, salvo quando respeitem a áreas com CGPR, caso em que «podem abranger apenas as áreas do território» ainda não cadastradas e, portanto, não sujeitas a este regime» (art.º 21, DL n.º 224/2007).

Os *processos de conservação de cadastro*, sempre relativos a prédios já cadastrados, ocorrem a todo o tempo, sempre que «qualquer acto notarial relativo a prédios cadastrados [...] implique a alteração do posicionamento das respectivas extremas», para o que notário exigirá um documento técnico identificador dos prédios em causa e das novas extremas e áreas, a elaborar para o efeito por entidade autorizada, por técnico acreditado ou pela própria DGT (art.º 30).

As peças e conceitos fundamentais do Cadastro

Esclareçamos agora os conceitos-base necessários para o desenvolvimento destas operações¹¹⁷. Mas importa alertar para que estes conceitos (mesmo os

¹¹⁷ Aconselhamos visita à clara exposição do IGP sobre o Cadastro Predial e o SINERGIC, que em boa parte seguimos. Disponível em http://www.igeo.pt/eventos/comunicacoes/Estoril/SINERGIC_GisPlaneto5.pdf.

mais básicos e promovidos pela mesma instituição!) vão sofrendo ajustamentos ao longo do tempo.

São quatro as *entidades físicas* em causa – prédio, marcos, titular e registo predial – as quais bastam para definir o imóvel e o direito de propriedade.

Os principais *atributos* destas entidades físicas são os seguintes:

Prédio – NIP, área, localização, n.º descrição predial, artigo matricial

Titular – NIF, nome, designação social, morada, contacto

Marcos de propriedade (definidor estável das extremas) – tipo, coordenadas

Registo Predial – descrição predial, n.º da DP, inscrição em nome do titular

Quanto aos demais *conceitos referentes aos prédios*, implicando o desenvolvimento destes um pormenor excessivo para a apresentação geral a que procedemos, remetemos para o Anexo A as definições legais desses conceitos e os termos próprios envolvidos no processo cadastral.

No entanto, realçamos aqui três destes conceitos pela relevância que assumem para o desenvolvimento do tema. São eles:

¹¹⁸ Transcrevemos conceito cf. DL 224/2007 (art.º 6).

- o *prédio*, que é a «parte¹¹⁸ delimitada do solo juridicamente autónoma, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela existentes, ou assentes com carácter de permanência». (Nota: Parece ser esta a última definição de prédio para efeitos cadastrais, mas, uma vez mais, agora com esta quarta definição de prédio, depois da do Código Civil, do Código de Imposto Municipal sobre Imóveis, do Regulamento do Cadastro e agora do diploma definidor do SINErGIC, verificamos que até nas realidades mais simples, como a de «prédio», os nossos legisladores não se entendem;
- a *harmonização*, que é o processo que os proprietários de um prédio devem promover para assegurar a correspondência da descrição «do registo predial com a realidade que lhe está subjacente», única forma de assegurar o direito de propriedade que o cadastro confirmará em termos geoespaciais (art.º 27), à qual o descritivo do artigo matricial terá de se adaptar, e
- a *caracterização de um prédio*, que «é dada pela localização administrativa e geográfica, configuração geométrica a área» (art.º 2), suportada no instrumento cartográfico próprio (uma carta ou o ortofotomapa definido pelo SINErGIC).

Para os demais conceitos do Cadastro Predial, ver o Anexo A.

C.5. As zonas onde o Cadastro Predial avançou e vai vigorar

O Cadastro Predial irá vigorar em todo o País e entrará em vigor, progressivamente, nas freguesias em que a sua execução for sendo assegurada, até cobrir todas as freguesias e concelhos do continente e das regiões autónomas. Não está estabelecido nenhum prazo para essa execução, a qual depende da prioridade e orçamento que o Governo lhe atribua¹¹⁹.

Foi já lançado e parcialmente executado o Cadastro Predial em onze concelhos, e numa freguesia isolada para ensaio experimental do seu novo sistema. Lamentavelmente, ainda não foi concluído em nenhuma destas freguesias ou concelhos, mesmo quando a sua execução se iniciou há mais de dez anos, pelo que o Cadastro Predial não está, pois, em vigor em nenhuma área do País.

No entanto, o Cadastro está já em execução em várias freguesias e concelhos. Nos termos previstos para o regime experimental do SINERGIC, veio a Portaria n.º 976/2009 definir que «até 31 de Dezembro de 2012 o período experimental» do SINERGIC tem aplicação às freguesias dos concelhos de Santa Maria da Feira, Ílhavo, Mira, Vagos, Penafiel, Paredes, Oliveira do Hospital, Seia, Loulé, Tavira, S. Brás de Alportel e ainda às freguesias de Albergaria do Doze (Pombal) e Alcântara e Prazeres (Lisboa). E mais tarde, a Portaria n.º 234/2011 tornou-o aplicável, no mesmo prazo, a três ZIF:

- ZIF de Ponte de Lima (abrangendo áreas das freguesias de Anais, Cabaços, Calvelo, Fojo Lobal, Friastelas, Queijada e Rebordões, todas no concelho);
- ZIF de Alcofra (abrangendo a área da freguesia de Alcofra, em Vouzela) e
- ZIF de Penedos (com áreas nas freguesias de Góis e Alvares, em Penedos).

São, pois, 202 freguesias em que o SINERGIC está em vigor até final de 2012.

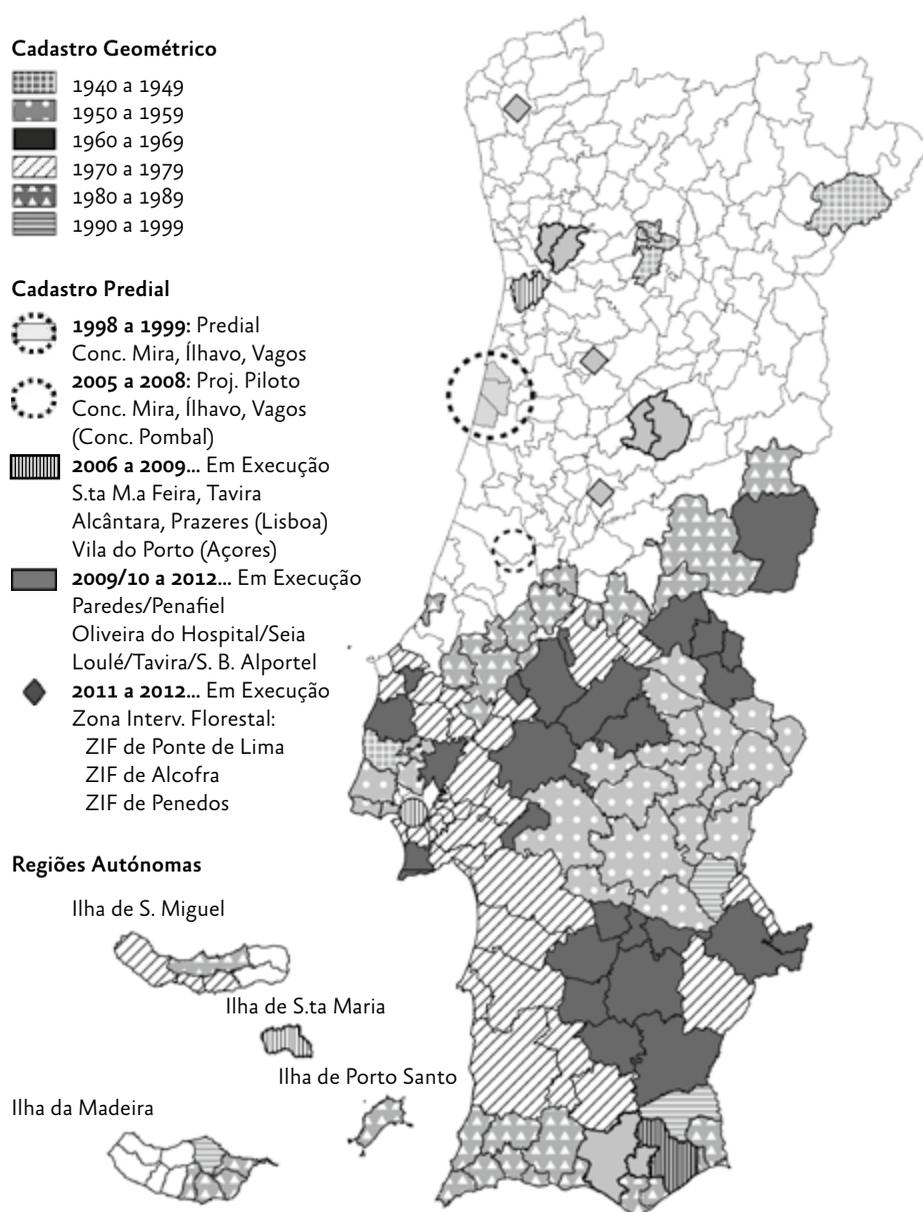
É, portanto, aí que está em aplicação o regime experimental de execução do Cadastro Predial, mas este, em si mesmo, só passará a vigorar quando estas freguesias entrarem em «regime de cadastro», depois de concluída essa execução, o que deveria ocorrer até ao fim de 2012.

Continua a manter-se em vigor o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica, mas apenas para os prédios rústicos, onde este já foi executado e concluído. Essas áreas continuam em «regime de cadastro», e que como tal se manterão «até essa área ser objecto da primeira operação de renovação do Cadastro», passando só então a vigorar o novo sistema de cadastro (art.º 5, DL n.º 172/95). Permanece assim em vigor o CGPR nos 134 concelhos, que vão representados no mapa, distinguindo as várias fases da sua entrada em vigor.

O mapa que segue esclarece as zonas onde o Cadastro Predial está já em curso, bem como as que estão abrangidas pelo Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica que continuam em regime de cadastro.

¹¹⁹ O prazo de 15 anos para essa execução, que é frequente referir, resulta de ter sido o prazo adoptado na análise de benefícios e custos que o IGP mandou efectuar para o efeito, mas não envolve qualquer determinação oficial.

Figura 6 Evolução do cadastro geométrico e predial



Fonte: Adaptado de Castanheira
– 2006, com nova legenda e
dados posteriores a 2006.

C.6. A primeira abertura ao mercado de serviços cadastrais

O sistema concebido no regulamento de 1995 para a execução do Cadastro Predial previu, pela primeira vez, a contratação de serviços cadastrais, mobilizando empresas privadas especializadas, em substituição da execução directa pelo Estado.

É fundamental assegurar a validade dos dados e das informações colhidas no campo e nos arquivos, bem como a confidencialidade que o trabalho com estes dados sobre a propriedade devem assegurar, o que a lei aliás prescreve com determinação.

É que a experiência concreta do CGPR (que em alguns casos mais antigos exige a repetição parcial dos trabalhos) e mesmo em execuções mais recentes, ensinara, sem sombra de dúvida, que toda a exactidão e fiabilidade do processo dependem em última análise da responsabilidade e competência e exactidão do técnico que no terreno, com os titulares dos prédios, no arquivo ou no gabinete procede à recolha e inscrição dos dados e informações.

Afinal, a credibilidade de todo o processo depende muito mais desses técnicos e da qualidade do seu trabalho do que da organização e hierarquia que as dirige (ou de esta ser pública ou privada), já que, essas em si, são bem mais fáceis de controlar para assegurar a indispensável validação dos dados e dos processos aplicados.

Essa experiência aconselharia talvez que se optasse por criar uma carreira de técnicos, públicos ou privados, que assumissem e se responsabilizassem profissionalmente pela validade dessas informações e dados, passando a credibilizar directamente a base de todo um sistema de informação cadastral e da gestão fundiária e territorial que lhes irá estar associada. Seria algo similar ao que nas contas oficiais acontece com os técnicos oficiais de contas (TOC) ou os revisores oficiais de contas (ROC). Mas não foi essa a opção!

A escolha política foi iniciar, mas apenas iniciar, uma abertura do mercado à prestação de serviços assegurados por empresas que se acreditassem para o efeito, requerendo o correspondente alvará, transferindo para estas empresas os processos de controlo dos técnicos que vão executar esses trabalhos de base. Cremos ser manifestamente um erro estratégico grave, que importa rever!

É, assim, neste quadro de uma tímida e pouco organizada abertura do mercado dos serviços cadastrais que o Regulamento do Cadastro Predial determina que, «além da DGT (ex-IGP e IPCC), só podem realizar trabalhos no domínio do Cadastro Predial as entidades, públicas ou privadas, possuidoras de autorização e do respectivo alvará» (art.º 34 do Regulamento do Cadastro Predial).

O alvará pode ser requerido por uma entidade, pública ou privada, sendo concedido se «o requerente demonstrar possuir capacidade técnica adequada» e desde que não colidam com as competências próprias da DGT no domínio do cadastro (art.ºs 34 e 9). Mas esta previdente exigência «não é aplicável: aos trabalhos realizados por encomenda ou a solicitação da DGT» (não se entende porquê), nem aos trabalhos realizados por outras entidades públicas... «desde que por elas directamente executadas».

Podem ainda alguns trabalhos, quase que pontuais, ser feitos por «técnicos para tal acreditados [pela DGT]», mas apenas e «exclusivamente [para a] elaboração dos documentos técnicos» referentes a processos de conservação do cadastro «necessários a qualquer acto notarial relativo a prédios cadastrados que implique alteração do posicionamento das respectivas extremas».

A habilitação dos técnicos é feita pela DGT a pedido dos interessados, quando estes comprovem «ser pessoas idóneas, de acordo com o respectivo certificado de registo criminal, ter curso superior ou, pelo menos bacharelato, ter experiência em campo e no gabinete, dispor de conhecimentos [...] a avaliar em provas a prestar na DGT» (art.ºs 36 e 30).

Nestes termos, a execução dos trabalhos de cadastro de aquisição da informação de base e de recolha de informações e posterior elaboração da caracterização de prédios e a harmonização desta com os dados do registo predial, que serão necessários de forma maciça em operações de execução de cadastro, caberão naturalmente a empresas habilitadas para o efeito, nos termos dos concursos públicos que já começaram a ser lançados em 2009.

Fora das áreas seleccionadas para as operações de execução de cadastro não está prevista a possibilidade de execução da caracterização de um prédio ou de um conjunto de prédios, de um ou vários proprietários, em moldes que sirvam para efeitos de cadastro predial. Não se reconhece aos referidos técnicos habilitados capacidade para isso. Nem os proprietários têm o direito de o promover, mesmo que paguem e obtenham o acordo dos confinantes. Isto é, em todos os demais concelhos e freguesias onde não decorram operações de cadastro, ou que não sejam «áreas cadastradas», terão os proprietários de ficar à espera que um dia, sabe-se lá quando, o cadastro chegue a essas zonas, mesmo que queiram pagar para fazer executar o cadastro oficial dos seus prédios. Não está previsto esse processo, porque não reveste nem a forma de renovação, nem a de conservação do cadastro. E a execução do cadastro só pode ser lançada para a área de uma freguesia ou em área alargada em zonas de intervenção florestal, segundo o regulamento.

Estando o SINErGIC ainda em fase experimental, seria oportuno reconsiderar a estratégia de tímida abertura ao mercado dos serviços cadastrais, em favor de uma aposta firme nos técnicos de base que efectivamente os executam. Para ambos estes casos, sugerimos no final uma eventual alternativa.

D. O SINErGIC – O sistema nacional para o cadastro predial

Para a execução do Cadastro Predial, foi criado, em 2006, o SINErGIC, ou seja, o Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral, que foi lançado em regime experimental em 2007.

O SINErGIC não é mais do que o sistema de informação de todos os processos cadastrais em Portugal, agregando num único sistema todas as normas, bases cartográficas, procedimentos técnicos e formais, formulários, etc., necessários para concretizar e gerir o cadastro. O seu suporte físico será uma plataforma tecnológica sediada na DGT e ligada em rede a todos os utilizadores, públicos e privados, passando a estar permanentemente disponível pela Internet. A DGT assegura a gestão e exploração de todo o sistema e o controlo, designadamente quanto aos níveis de acesso e intervenção.

D.1. A criação do sistema nacional para o Cadastro – O SINErGIC

«O SINErGIC configura-se [...] como um passo indispensável no sentido da criação da informação predial única, assumindo, em simultâneo, a tarefa de suprir a escassa cobertura territorial do cadastro predial, simplificando e desburocratizando os actuais procedimentos de execução e conservação do cadastro, cuja complexidade é, em parte, responsável pelo insucesso do modelo criado pelo DL n.º 172/95, de 18 de Julho» que aprovou o Regulamento do Cadastro Predial. É esta essência do que visa o SINErGIC, que passamos a apresentar (cf. DL n.º 224/2007).

A base legal do SINErGIC

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2006, de 4 de Maio, o Governo decidiu criar o Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINErGIC), designando um grupo de trabalho para apresentar uma proposta de aplicação e o seu processo experimental.

Este regime experimental do SINErGIC veio a ser aprovado pelo DL n.º 224/2007, de 31 de Maio, que definiu todos os seus princípios e objectivos, as entidades competentes, os elementos cadastrais, as regras a adoptar com os dados e informações, bem como o processo de execução do cadastro, que se mantêm em vigor. A redacção deste diploma foi alterada pelo DL n.º 65/2011, de 16 de Maio, mas apenas para estender este regime experimental às zonas de intervenção florestal.

É este até ao presente o enquadramento legal do SINErGIC, embora diversas portarias e despachos tenham regulado vários aspectos, designadamente quanto ao acesso aos dados, documentos e tarifas¹²⁰.

Os objectivos do SINErGIC e os primeiros passos

O SINErGIC tem os seguintes objectivos, nos termos do diploma que o criou (vão a itálico os aspectos mais relevantes ou inovadores):

¹²⁰ Ver no sítio do SINErGIC em <http://www.igeo.pt/sinergic/portugues/downloads.html>.

- a) «assegurar a *identificação unívoca dos prédios*, mediante a utilização de um *número único de identificação do prédio*, comum a toda a Administração Pública, promovendo a criação futura de uma informação predial única;
- b) unificar, num *único sistema de informação*, os conteúdos cadastrais existentes e a produzir;
- c) permitir uma *gestão uniforme e informática* dos conteúdos cadastrais;
- d) garantir a sua *compatibilidade* com os sistemas informáticos utilizados pelas várias entidades envolvidas no projecto;
- e) assegurar que a descrição predial do *registo predial é acompanhada de um suporte gráfico*;
- f) possibilitar a *utilização generalizada do sistema pela Administração Pública* e
- g) garantir o *acesso à informação pelo cidadão e pelas empresas*, designadamente por via *electrónica* e com *garantia da protecção dos dados pessoais* envolvidos».

Como se verifica, há nestes objectivos um conjunto de opções que inovam, não só por preverem a aplicação dos meios técnicos agora disponíveis (informática, GPS, etc.), mas também pela preocupação de directa ligação do prédio ao registo predial, levando à simplificação e operacionalização de um processo conjugado de identificação, demarcação e registo predial das propriedades, único e integrado, pela primeira vez em Portugal.

Para a constituição do Sistema de Informação do SiNErGIC, foi assinado, em 28 de Abril de 2009, o Protocolo de Cooperação entre as Entidades Competentes para tal – o IGP (hoje DGT), o Instituto dos Registos e do Notariado (IRN), a Direcção-Geral das Autarquias Locais (como dinamizadora da colaboração destas), a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros.

Também no final de 2009, foi aberto concurso para a aquisição de serviços de execução do Cadastro Predial nos concelhos de Loulé, S. Brás de Alportel, Tavira, Paredes, Penafiel, Oliveira do Hospital, Seia¹²¹, cuja adjudicação arrancou em 2011, mas que não foi ainda levado à execução no terreno.

Está em ultimação a concepção, desenvolvimento e criação da plataforma aplicacional de todo o sistema, para assegurar a interligação directa dos sistemas de informação da DGT, INR e DGCI e dos municípios. Pode visitar na DGT a antevisão do funcionamento do sistema de informação SiNErGIC¹²².

D.2. O primeiro ensaio – o projecto-piloto do SiNErGIC

Aprovado o SiNErGIC como sistema para a execução do Cadastro Predial, o IGP procedeu a um ensaio numa freguesia – um projecto-piloto, para afinar metodologias e soluções, antes de assumir a generalização do sistema.

¹²¹ Concurso Público Internacional CP0008/DSIC/2009 (17/09/2009).

¹²² Visitar a «Antevisão do Funcionamento Sistema de Informação SiNErGIC» em <http://www.igeo.pt/sinergic/documentos/SI-SINERGIC.pdf>.

Foi seleccionado o território da freguesia de Albergaria dos Doze, do concelho de Pombal¹²³. É uma freguesia rústica, em minifúndio, com algumas zonas urbanizadas, sendo atravessada por vias estruturantes, o que permitiu cobrir situações fundiárias diversas, como convinha. A freguesia tem a área de 2296 hectares, 1125 edifícios, com 12 300 prédios rústicos inscritos na matriz das Finanças e apenas 2000 prédios descritos na Conservatória do Registo Predial, estando apenas registados 16% dos prédios existentes.

¹²³ As informações e transcrições aqui assinaladas provêm de IGP – 2007: Relatório Técnico do Projecto-Piloto SINERGIC, MAOTDR, Edição disponível em linha, consultado em 9 de Junho de 2012.

As fases, a equipa e os custos da operação

O projecto-piloto em Albergaria dos Doze decorreu por fases:

- a 1.ª fase decorreu entre 9 de Outubro e 29 de Dezembro de 2006;
- a 2.ª fase entre 17 de Julho de 2007 e 25 de Outubro do mesmo ano;
- a caracterização provisória dos prédios abrangidos pela operação foi objecto de consulta pública entre os dias 7 e 26 de Janeiro de 2008.

A operação envolveu cinco técnicos superiores e dezasseis técnicos profissionais (topógrafos reconhecedores), com equipamentos vários (6 PC, 3 GPS e uma *SmartStation* e estação permanente de GPS) e o desenvolvimento de uma aplicação própria. As despesas directas do projecto-piloto foram de 92 450 euros (pessoal 50%, material informático 26%, cartografia de suporte 11%).

Como a plataforma informática do SINERGIC não estava ainda operacional, foi o processo desenvolvido com base numa aplicação provisória que o IGP criou. Sem uma plataforma informática do SINERGIC que esteja sempre operacional, falha continuamente a necessária actualização cadastral.

A aquisição de dados cadastrais

A «cartografia de suporte, constituída por ortofotos e toponímia, foi armazenada numa base de dados partilhada pelos vários postos de trabalho». Reconheceu-se que a toponímia é «uma mais-valia na identificação dos prédios, durante as várias fases do processo de execução cadastral».

A estrutura predial encontrava-se demarcada, não com marcos normalizados, mas com regos ou muros baixos de pedra solta, etc. E, quando colocados marcos normalizados, estes foram assumidos como mera referência, não substituindo os marcos originais, como efectiva posição real da estrema.

Revelou-se muito eficaz para a mobilização dos proprietários a construção de alguns marcos normalizados que funcionaram como «mostruário» no gabinete de campo.

A falta de demarcação dos prédios deve-se a:

- elevado número de proprietários ausentes e população envelhecida;

- zonas de relevo irregular ou matos e florestação densa e difícil de penetrar;
- muitos prédios abandonados com muito mato e difícil acesso;
- divisão predial fragmentada (média 0,2 ha) e de configurações irregulares;
- demarcação inconsistente de prédios indivisos ou em compropriedade e
- muitos prédios de localização exacta desconhecida dos proprietários.

«A experiência demonstra, uma vez mais, que para a realidade do proprietário cada número matricial corresponde a um prédio.» Há uma grande dificuldade dos proprietários em declarar prédios indivisos ou em regime de compropriedade, sem consentimento prévio dos demais.

Dados finais e conclusões

Foram os seguintes os resultados finais em termos da estrutura fundiária:

- de cerca de 12 000 prédios, 9963 foram alvo de declarações (83%);
- dos 9963 prédios declarados, só 75% (7451) têm artigos matriciais;
- dos 7451 que têm artigos matriciais, só 26% (1,9 mil) têm descrição predial;
- recolheram-se dados caracterizadores de 800 ha, sendo 432 ha de prédios;
- dos 2575 prédios com configuração geométrica, 1198 não foram identificados.

O essencial do projecto-piloto, que «permitiu testar as metodologias preconizadas», são as suas conclusões expressas no relatório do projecto:

- a utilização dos ortofotos como cartografia de base foi «de grande utilidade para a identificação de pormenores no terreno», para o «reconhecimento das estremas e marcos e identificação dos prédios» e muito eficaz em meio urbano;
- «nas zonas ardidas e de denso povoamento» é impossível o reconhecimento directo na cartografia (em gabinete), seja pelos técnicos ou proprietários;
- a publicitação é um factor determinante do sucesso da operação»;
- «a obrigatoriedade do preenchimento da declaração de titularidade é uma via para a caracterização jurídica e fiscal dos prédios. A dificuldade reside na relação entre a geometria da estrutura predial e a declaração»;
- a recolha de dados cadastrais deve basear-se nos ortofotomapas;
- «a toponímia constitui uma mais-valia nos trabalhos cadastrais, facilitando a navegação aos técnicos (e a indicação do sítio dos prédios pelos titulares);
- é imprescindível a articulação com os parceiros estratégicos locais (conservatórias, finanças, órgãos locais) [...] pois conhecem o território»;
- a tecnologia usada permite um «erro médio quadrático inferior a 0,40 m».

No essencial, concluímos nós, resultou ser francamente baixa a caracterização dos prédios, mesmo sumária, que cobre apenas 54% de prédios identificados e ainda mais baixa quanto à harmonização com o registo (só 26% tem registo), como é o objectivo do cadastro predial.

D.3. As fases das operações de execução de Cadastro

A partir da experiência colhida no projecto-piloto e em vários concelhos já referidos, onde se foram realizando operações de execução do cadastro, foi preparada a primeira operação sistemática com três blocos de freguesias no Norte, Centro e Sul do País, em curso até ao final do ano.

Para essa operação, objecto de concurso público em 2009, foram preparadas, nos moldes preconizados pelo sistema SINErGIC, as «Especificações Técnicas da Execução de Cadastro Predial». Seguimos aqui a versão 2.2, de 29 de Julho de 2009, cujo modelo é, digamos, o estado da arte das operações de execução do cadastro, dando conta de algumas das principais indicações aí expostas.

Objectivo e fases das operações de execução de Cadastro

O objectivo da operação de execução de Cadastro «é a caracterização e identificação dos prédios, baldios e áreas urbanas de génese ilegal e as áreas de cadastro diferido», o que se obtém pela caracterização no terreno através da identificação dos titulares do direito de propriedade. «Complementarmente são também caracterizados fiscal e juridicamente», colhendo os seus elementos descritivos no registo e na matriz.

A figura 7 esquematiza as fases e tarefas deste processo. «O produto final da operação corresponde ao cadastro predial da zona».

As fases de operação de execução de cadastro são, em modo sequencial:

- Aquisição de cartografia de suporte;
- Publicitação (aviso para demarcação dos prédios e declarações, no prazo);
- Demarcação dos prédios pelos proprietários;
- Declaração de titularidade (dos prédios);
- Aquisição de dados cadastrais (no terreno);
- Ultimação da caracterização provisória dos prédios (a validar pelo IGP);
- Publicitação (para a consulta pública);
- Consulta pública;
- Caracterização definitiva dos prédios (depende da aceitação pelo IGP) e
- Conclusão da operação (descrição e publicação oficial da conclusão).

O prazo apontado para estas operações é de 36 meses (nos três lotes lançados).

As operações de execução de Cadastro

Para uma percepção mais enquadrada dos vários procedimentos que integram estas operações, esboçamos abaixo uma breve descrição. A figura seguinte enumera, também, de forma integrada e simples, mas mais minuciosa, essas operações de execução do cadastro predial.

As *operações de execução de Cadastro* são campanhas, por grupos de freguesia a freguesia ou agregados destas, devidamente anunciadas no local para que todos os proprietários promovam a demarcação dos seus prédios e se possam dirigir aos gabinetes de atendimento dos serviços cadastrais, em geral junto da autarquia local, para declarar os seus prédios.

Previamente, os serviços cadastrais montaram ou mandaram montar por empresas especializadas a cartografia de suporte (ortofotomapas) e a recolha da toponímia e dados matriciais para facilitar a identificação dos prédios.

Numa primeira fase de *aquisição de dados cadastrais*, os proprietários são recebidos nos gabinetes de atendimento onde se identificam e localizam os prédios em causa sobre a imagem do sistema em fotografia aérea, sendo verificados e rectificados os dados disponíveis, confirmando a respectiva titularidade, acordando a visita ao terreno para o levantamento de campo. Este trabalho é feito com o proprietário ou um representante deste, quando forem vários comproprietários ou uma pessoa colectiva.

Nos trabalhos de *levantamento de campo*, de novo com a presença do proprietário ou de um representante deste, este indicará os limites do terreno ou os marcos que instalou para o demarcar, tomando o técnico notas de todos os dados e das coordenadas dos limites do terreno num aparelho de georreferenciação informatizada. Os proprietários dos prédios confinantes farão o mesmo, realizando os técnicos as visitas necessárias para completar a recolha de dados do campo. São recolhidas coordenadas dos marcos com GPS.

Segue-se o trabalho de gabinete para ultimar a *caracterização provisória* da estrutura predial (prédios, baldios, áreas urbanas de génese ilegal, as áreas de cadastro diferido), que sendo validada pela equipa do IGP, passa a consulta.

É então publicitada (editais, etc.) a realização da *consulta pública*, última fase do processo, em que a caracterização provisória, está disponível, no gabinete local anunciado para o efeito (e no sistema informático), mostrando os limites dos prédios sob os ortofotos e com dados cadastrais associados, para permitir a sua análise por parte dos proprietários e a resolução de eventuais reclamações que qualquer cidadão pode apresentar.

A caracterização predial e a harmonização entre esta e os dados do registo deve alcançar proporções elevadas na área considerada, sendo as metas, fixadas caso a caso, mas na ordem dos 65% ou 70% dos prédios.

Confirmada a caracterização, a operação é dada por concluída, passando a zona a «área cadastrada» com a publicação do respectivo aviso.

Figura 7 Fases processuais para o cadastro predial

(Conforme o Regulamento do Cadastro Predial (RCP) e o SINERGIC (SI))

Entidade Responsável	Fases e Tarefas
	»»» Novas Fases
	»»» Tarefas Adicionais (não previstas) – nossa proposta
Fase Prévia – Operacionalização da Plataforma Informática SI-SINERGIC	
DGADR / DGAL	»»» Fase Preparatória – Plataforma de Gestão Fundiária – Montar e difundir aplicação
DGT	»»» Avaliação Prévia da Informação Predial e Harmonização – das áreas a executar
Fase – Preparação da Operação Cadastral	
DGT	Redes de Apoio Cadastral Adensamento da Rede Geodésica e de Apoio ao Cadastro Predial – Marcos e Marcas
DGT e CM, JF	Delimitação das Freguesias e Carta Administrativa Delimitação Exacta do Território das Freguesias Aprovação da Delimitação pelas Assembleias Municipais e de Freguesia (incluindo contíguos)
DGT e CM, JF	»»» Recolha e Organização de Dados Prediais Disponíveis na Administração »»» Delimitação das Terras do Domínio Público
Fase – Operação de Execução de Cadastro Predial	
DGT	Concurso Público de Aquisição de Serviços da Execução do Cadastro Preparação de Caderno de Encargos, Especificações Técnicas e Processo e Assegurar Dotação Orçamental Abertura de Concurso, Análise de Propostas, Selecção, Decisão, Adjudicação e Contrato
DGT	Publicitação da Operação de Execução do Cadastro – 60 dias antes Editais nos Locais de estilo (sedes CM e Freg, Conserv, Finanças) e Publicação Oficial e na Comunicação Social
Entid. exec.	Aquisição de Cartografia de Suporte – Prep. Ortofotos e Outras Informações base Preparação Ortofotos Toponímia de Base e Recolhas Complementares de Dados Prediais »»» Recolha Complementar de Dados de Registos e Matrizes Antigas (Arq. Distrital, Fin, CM)
Entid. exec.	»»» Preparação Local da Operação (Para reforçar a demarcação dos prédios) (Preparação de Colaboradores Locais e Acções de Divulgação para Demarcação dos Prédios)

Proprietários	Demarcação dos Prédios
	Aquisição e Preparação dos Marcos e Convocação de Vizinhos
	Instalação de Marcos em Acordo com Vizinhos
Proprietários	Declarações de Titularidade
	Operacionalização dos Gabinete(s) de Atendimento
Entid. exec.	Recepção, Validação e Identificação dos Prédios no SI e Rectificações
	Harmonização (entre Declarações Titulares, Descrições Prediais e Inscrições Matriciais)
	Validação das Declarações dos Titulares
Proprietários e ent.exec	Aquisição de Dados Cadastrais – Demarcação
	Preparação da base e Marcação com Titulares dos Reconhecimentos de Campo
	Levantamento de Campo – Reconhecimento / Completagem
Entid. exec. e DGT	Caracterização Provisória
	Elaboração da Caracterização Provisória dos Prédios
	Áreas e Prédios para Cadastro Diferido (Não demarcados, Sem Caracterização, Proc. Judiciais)
	»»» Identificação Preliminar das Parcelas de Terras Públicas ou Parcelas Sem Dono
	Aprovação da Caracterização Provisória / Validação Qualidade dos Dados
DGT	Publicitação da Consulta Pública da Caracterização Predial – 30 dias antes
	Editais nos Locais de estilo (sedes CMs e Freg, Conserv, Finanças) e Publicação Oficial e na Comunicação Social
Propri. ent. exec e DGT	Consulta Pública
	Gabinete de Consulta Pública e Atendimento (Caracterização Provisória)
	Reclamações – Análise e Resolução
Entid. exec. e DGT	Caracterização Definitiva
	Caracterização Definitiva dos Prédios
	Áreas e Prédios de Cadastro Diferido
DGT, J. Freg. e proprietários	Aprovação da Caracterização Provisória / Validação Qualidade dos Dados
	Conclusão da Operação
	Emissão de Cartão de Identificação Predial de cada Prédio cadastrado (com NIP – N.º Ident. Predial)
DGT	Entrega de Cartões NIP à Junta de Freguesia para entrega aos Proprietários
	Conclusão e publicação de aviso de “Área em Regime de Cadastro Predial”
Fase – Conservação de Cadastro Predial	
Proprietários e DGT	Comunicações e Requerimento de Alterações Cadastrais e Análise Doc. Técnicos
	Execução de Cadastro em áreas de Cadastro Diferido
	Inscrições das Alterações no sistema (eventual alteração de NIP)
	»»» Planta Cadastral de Prédios Isolados (novo procedimento a criar para áreas sem execução do cadastro)

D.4. A execução «especial» de Cadastro nas ZIF – um erro de *casting*

Em 2011, o Governo abriu um precedente no sistema SINERGIC, ao prever e regular um processo diferenciado de execução do cadastro nas zonas de intervenção florestal (ZIF). Foi um erro parcial, segundo cremos e passamos a expor –, por se basear na acreditação de entidades e não dos técnicos credenciados (como atrás referimos)¹²⁴.

Efectivamente, pelo DL n.º 65/2011, de 16 de Maio, foi acrescentado ao DL n.º 224/2007, de 31 de Maio, que aprovou o regime experimental do SINERGIC, um «Capítulo V-A – Cadastro Predial em Zonas de Intervenção Florestal», que estabelece a aplicação às ZIF do mesmo regime de execução cadastral, e passou a permitir que, durante «o prazo de aplicação do regime experimental», possam ser «estabelecidas áreas de execução que não coincidam, no seu âmbito territorial, com a delimitação das freguesias, acrescentando um novo n.º 2 ao artigo 52.º. Mas não alterou o restante.

Podemos dizer, de forma simplificada, que as ZIF são uma espécie de condomínio de gestão florestal, em que os proprietários podem transferir para uma «entidade gestora», escolhida por maioria, a administração das terras florestais e incultas em zona de propriedade dispersa e retalhada. Foram criadas pelo DL n.º 127/2005, de 5 de Agosto.

Concebido para a Reforma Estrutural do Sector Florestal (RESF), na qual colaborámos, veio este diploma a ser alterado, de forma significativa, pelo DL n.º 15/2009, de 14 de Janeiro, que lhe deu nova redacção.

Em pouco mais de cinco anos a «fórmula» da ZIF mostrou merecer o acolhimento dos proprietários. Mais de 20 mil proprietários aderiram a este regime, envolvendo 841 000 hectares, segundo a DGF.

Até Dezembro de 2011, eram 20 363 aderentes em 157 ZIF, sendo 62 as entidades gestoras responsáveis pela sua administração. Com três zonas de concentração, na Lezíria do Tejo, nas serranias do Pinhal Norte Beirão e no Alto Minho, as ZIF espalharam-se por todo o território. Mas uma coisa é conseguir a adesão dos proprietários, outra, muito mais exigente em termos de investimento e credibilidade, é passar a gerir as terras e as matas. E aí infelizmente ainda é incipiente o efeito alcançado.

Como é habitual, o Estado exige sempre mais do que aquilo que cumpre ou dá. E, nas ZIF, obriga os proprietários à gestão (o que nem sempre lhes é lembrado), mas não lhes assegura nenhum apoio diferenciadamente positivo para estimular o indispensável investimento, de modo que assegure o êxito do modelo de gestão conjunta que procurou promover. Não se compromete sequer com contratos-programa que permitissem gerir num prazo razoável os meios de apoio e estímulo à gestão nas ZIF. E assim se pode pôr em risco a receptividade e a adesão dos proprietários a projectos de gestão integrada (e

¹²⁴ Como declaração de interesse se informa que o autor foi um dos impulsionadores das zonas de intervenção florestal, tendo assessorado os anteriores XV, XVI e XVII Governos, que prepararam a concepção, criação e regulamentação inicial das ZIF.

até de identificação de propriedade, como neste caso nos interessa), uma das únicas formas de resolver o problema da gestão florestal em zonas de mini-fúndio, como os investimentos das celulosas tão bem demonstram.

Um dos problemas maiores da operacionalidade das ZIF é a identificação da propriedade, fora das zonas onde já há Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica. Inicialmente, após 2003, com a RESF, tentou-se regular um sistema de «cadastro simplificado», aceitando imprecisões geoespaciais maiores (precisão planimétrica de 2,0 m e não 0,2 a 0,4 m como o Cadastro Predial; estacas de madeira e não marcos, não levantar árvores encravadas, etc.) e a aplicação de isenções emolumentares e fiscais, que chegaram a vigorar e foram em geral mobilizadoras. Mas este regime simplificado não vingou.

As ZIF, afinal, dão evidência a um problema, ou antes, a uma oportunidade (se for aproveitada) facilitadora do Cadastro, que é forçoso seja considerada na definição do Regime Definitivo do Cadastro Predial. É que há centenas de milhares de hectares, em dúzias de concelhos e na centena e meia de ZIF, que dispõem de uma «caracterização predial simplificada», que pode e deve ser aceite oficiosamente como meio de identificação predial.

É forçoso que se encontre uma forma de dar a este tipo de caracterização prévia (transitória, até ao «regime de cadastro») um formato qualquer de validade oficiosa, sob pena de desbaratar um colossal investimento em trabalho de campo e com os proprietários, que, sendo desprezado, pode comprometer a receptividade e colaboração destes nas operações de execução de cadastro.

O erro está, o tal erro parcial ou de *casting* (por ser uma pré-produção), em que essa caracterização simplificada não pode, nem deverá nunca ser confundida com a metodológica, cuidadosa e formalizada «caracterização provisória», nem sequer, e muito menos, com a buscada exactidão da «caracterização confirmada» (pelos titulares) em processo de consulta pública e harmonizada com o registo predial que valida o Cadastro Predial. E para a credibilidade deste não pode haver dois critérios num mesmo território, sob pena de subverter a validade jurídica e geoespacial do Cadastro. É, pois, necessário corrigir o erro legislativo do DL n.º 65/2011.

Uma solução, que sugerimos como possível para esta questão, poderá ser a integração na etapa preparatória do processo de execução do cadastro de uma fase de «caracterização predial simplificada», preliminar ou transitória, a sujeitar depois a uma «operação de execução cadastral confirmativa», muito menos onerosa em tempo e trabalho, e aplicável nestas e outras zonas onde a execução cadastral foi já formalmente iniciada. Será necessário diferenciar esta nova fase das operações de renovação de Cadastro. É mais um contributo prévio para um renovado Regime Definitivo do Cadastro, que no final apontamos também na nossa proposta.

D.5. A plataforma informática do SINErGIC

O sistema de informação do SINErGIC vai assegurar o armazenamento, exploração, processamento, comunicação, actualização e disponibilização dos dados e informações geoespaciais da estrutura predial (prédios rústicos e urbanos), dando base ao funcionamento do sistema cadastral em Portugal.

Este sistema está baseado numa plataforma informática, sediada na DGT, que, como vimos, se designa por SI-SINErGIC, assegurando a interligação directa aos sistemas de informação da própria DGT, das conservatórias (IRN), das Finanças (AT – ex-DGCI) e da DGAL, com ligação aos municípios em processo de cadastro. Será através dele que todas as comunicações e procedimentos serão tratados.

A «existência do SI-SINErGIC, operável *online*, como suporte da comunicação directa com os proprietários, entidades competentes e demais utilizadores, «permitirá a normalização do processo» e a uniformização de tipologias, suportando toda a recolha e validação de informações cadastrais, promovendo «uma maior eficiência no tratamento dos dados recolhidos»¹²⁵, reduzindo os custos públicos e dos cidadãos e empresas, já que:

- é criado um balcão único para as múltiplas operações cadastrais a realizar;
- eliminam-se «deslocações aos gabinetes de atendimento» para as declarações de titularidade ou confirmação [...] dos prédios», reduzindo os custos e tempos;
- «o preenchimento da documentação é simplificado», reforçando a validação, reduzindo os «erros de preenchimento» e operacionalizando a protecção de dados e
- é integrada a informação referente aos prédios rústicos e urbanos dispersos por diferentes entidades da Administração.

Por outro lado, ao permitir a «declaração electrónica de titularidade» e a imediata confirmação de dados, logo nas operações de recolha, facilita muito e promove a harmonização entre os descritivos prediais e a realidade fundiária no terreno.

O SI-SINErGIC «possuirá todas as funcionalidades necessárias à realização das operações de recolha e da confirmação dos dados», à comunicação com proprietários e utilizadores, à interligação e actualização de informações com as entidades competentes, assim como «à emissão de cartões de identificação predial dos prédios cadastrados e de todo o conjunto de processos ou conservação» ou de renovação do cadastro.

A sua operacionalidade imediata é imprescindível ao desenvolvimento das operações cadastrais previstas, designadamente para as operações de execução do cadastro que foram recentemente adjudicadas para sete concelhos¹²⁶.

¹²⁵ Sítio do IGP, em http://www.igeo.pt/instituto/instrumentos_gestao/Plano_actividades_IGP_2010.pdf.

¹²⁶ Concurso Público Internacional CP0008/DSIC/2009 (17/09/2009), para os concelhos de Loulé, S. Brás de Alportel, Tavira, Paredes, Penafiel, Oliveira do Hospital, Seia.

Uma antevisão do funcionamento do sistema de informação SINERGIC pode ser vista no sítio do IGP¹²⁷. A sua criação e execução, que se previa durar nove meses em 2009, tem estado sujeita às limitações orçamentais, apesar de o custo de 1,2 milhões de euros ser contido para o fim em vista.

¹²⁷ Visitar a antevisão do funcionamento sistema de informação SINERGIC em <http://www.igeo.pt/sinergic/documentos/SI-SINERGIC.pdf>.

D.6. Quanto custa e quanto vale o Cadastro Predial com o SINERGIC

Como vimos, as decisões governamentais dos anos 2006 a 2010 deram passos fundamentais para o arranque do Cadastro Predial em moldes modernos e operacionais, aplicando o sistema SINERGIC. A fase experimental do novo sistema tem avançado, embora bem mais lentamente do que o esperado. E, fruto de dificuldades não resolvidas, está a deixar por concluir a execução do cadastro em zonas já significativas do território. Os processos e custos para ultrapassar e concluir estas operações foram e estão ainda subestimados, ao que tudo indica.

Agora é preciso pagar os investimentos comprometidos ou (re)programar o que o Governo entender manter, assegurando, com atraso, as dotações orçamentais programadas. O previsto na análise divulgada era um investimento inicial de 40 milhões de euros, seguido de três anos entre os 20 e 30 milhões, subindo depois para cerca de 50 a 70 milhões de euros anuais. São valores orçamentalmente enquadráveis para o Estado, mesmo em tempos de dificuldades, assim se assuma a prioridade e os efeitos e benefícios que o Cadastro trará. Mas é preciso assumir essa prioridade.

Tal como determinado nos diplomas do SINERGIC, o projecto foi avaliado, constituindo uma das componentes divulgadas dessa avaliação a análise custo-benefício (adiante designada por ACB), mandada elaborar pelo IGP em 2009¹²⁸.

Em síntese, que logo pormenorizamos, nas condições da análise, o Cadastro Predial envolverá um investimento de 690 milhões de euros. «Considerando a totalidade de custos e benefício que integram a ACB obteve-se um Valor Actualizado Líquido (VAL) económico-financeiro de 3.867 milhões de euros e uma Taxa Interna Rentabilidade (TIR) de 42,5%.» Porém, «sem a componente de benefícios económicos, numa perspectiva restrita aos fluxos financeiros de tesouraria, apresenta um VAL negativo de 180,5 milhões de euros», ainda assim muito inferior ao investimento apontado¹²⁹.

Analisando a questão dos prazos, embora se trate de um estudo indicativo que não envolve qualquer compromisso da Administração, aponta-se a concretização do Cadastro Predial em todo o País num período de 15 anos, adjudicando anualmente vários blocos de freguesias e concelhos (o que implica uma média de cerca de 20 concelhos por ano).

¹²⁸ O IGP mandou elaborar o seguinte estudo: Mateus, Augusto & PWH – 2009: «Estudo e Implementação de uma Análise Custo-Benefício ao Sistema Nacional de Exploração e Gestão da Informação Cadastral – SINERGIC»; Augusto Mateus & Price WaterhouseCoopers.

¹²⁹ Estas transcrições e as demais, bem como os dados deste ponto provêm de Mateus, A. & PWH – 2009: «Interesse e Valia do SINERGIC à luz de uma Análise Custo-Benefício»; revista *Ingenium*, Jan./Fev. 2009, p. 36.

O prazo médio de execução cadastral destes blocos foi apontado como sendo de 12 meses (o que dará cerca de 280 freguesias por ano), admitindo naquela análise que, para assegurar essa duração fixa, se fará oscilar os custos variáveis associados.

Os custos necessários à concretização do projecto nestas condições oscilariam em torno dos 20 a 70 milhões de euros anuais nos primeiros dez anos, para baixar significativamente nos últimos cinco anos.

A repartição de custos a previsão aponta (ou apontava em 2009) para:¹³⁰

¹³⁰ Avó, Sofia Domingues
– 2011, p. 9.

Publicitação	18 699 226 €	3%
Aquisição da cartografia de suporte	67 514 102 €	10%
Aquisição de dados cadastrais	472 674 808 €	69%
Consulta pública	122 295 530 €	18%
Fiscalização e apoio técnico	8 529 074 €	1%
Total	689 712 740 €	100%

Esta análise evidencia o notório peso das operações de execução de Cadastro (aquisição de cartografia e dados cadastrais), que representam 79% dos custos globais. Confirmando a evidência, mas especialmente quantificando-a, verifica-se que é aqui, na preparação e aperfeiçoamento funcional destas operações, que se pode comprimir o peso orçamental do cadastro, cumprindo o seu prazo.

Um dos princípios da concepção apontada pelo IGP para o projecto, de acordo aliás com o estatuído nas orientações cadastrais internacionais (*vide* «Cadastro 2014»), é que o investimento deve ter retorno com base na valorização dos serviços cadastrais prestados. Os benefícios financeiros do IGP associados ao projecto foram contabilizados nesta base, apontando para receitas entre os 10 e os 20 milhões de euros anuais nos primeiros cinco anos, subindo gradualmente nos cinco anos seguintes até aos 30 milhões, quando tenderá a estabilizar-se, entrando depois na fase ainda indefinida de conservação do Cadastro.

Onde surpreende a valia do projecto é na valorização dos benefícios económicos induzidos «identificados pelo IGP», que «ocorrem principalmente nos anos de investimento, na medida em que os mesmos estão relacionados com os emolumentos inerentes ao registo dos prédios omissos e com a actualização das inscrições dos prédios já registados nas Conservatórias do Registo Predial. Os benefícios económicos apresentam uma função crescente nos anos de investimentos e uma função decrescente (mas com valores bastante positivos) nos anos de exploração»¹³¹. Os valores estimados para estes benefícios económicos têm acréscimos continuados de mais de 15 milhões de euros

¹³¹ Mateus, Augusto & PWC
– 2009, p. 35.

por ano, até a um pico da ordem dos 250 milhões de euros anuais no final do prazo ao 15.º ano, decaindo depois, mas mantendo-se sempre acima do nível dos 100 a 150 milhões de euros num horizonte de trinta anos.

Em síntese, são quatro as conclusões principais segundo o autor da análise:

- o SINErGIC tem «elevada valia em termos de benefícios económicos potenciais que amplamente justificam a sua concretização», que comecem logo no encaixe, também estatal, dos emolumentos, mas em especial porque «o desenvolvimento da gestão e utilização do cadastro configura uma alavanca poderosa de eficiência pública e privada e factor relevante de competitividade»;
- a sua valia económica, estimulando actividades económicas várias, públicas e privadas, é muito superior à estrita valia financeira, na óptica do investimento directo do IGP, «justificando plenamente a mobilização de fundos estruturais», mesmo de «créditos de prazos mais longos»;
- o SINErGIC configura uma plataforma de parceria entre o sector público e privado de manifesto interesse e profundidade, seja no «desenvolvimento e modernização do IGP» (agora DGT), seja na «adopção de melhores práticas, técnicas e de gestão, no desenvolvimento do sistema do cadastro» e nos seus factores de eficiência;
- o «desenvolvimento do SINErGIC está, finalmente, associado a um conjunto de factores críticos de sucesso, onde se destacam:
 - a) a gestão da adjudicação da execução do CP por blocos de freguesias;
 - b) a fiscalização da execução do CP;
 - c) a concretização das alterações legislativas necessárias;
 - d) a promoção de uma permanente maximização da interligação da execução do CP com os sistemas e tecnologias de informação e comunicação».

A estas conclusões, tão impressivamente sintetizadas, permitimo-nos juntar um alerta. É que, como se comprova, será na gestão das operações de execução do cadastro que se jogarão 80% do custos de investimento, o que obriga a impulsionar novos instrumentos que permitam a sua preparação, de uma forma que deverá ser muito mais aberta e trabalhada do que está previsto. Será a única forma de tornar essas operações mais económicas e eficazes, mas, sobretudo, de criar condições que permitam concluir as campanhas de execução cadastral com taxas razoáveis de cobertura da estrutura predial (isto é, da percentagem de prédios cadastrados nessas operações), fundamentais à sua credibilidade.

D.7. Os benefícios e potencialidades do Cadastro Predial

O Cadastro Predial cumprirá, assim, o seu desígnio de ser «a base e o registo único de todos os prédios», a partir do qual «se articulam, de forma expedita, registos temáticos ou sectoriais» que o transformarão num verdadeiro sistema multifuncional.

Fica assim aberto o caminho para corresponder ao conceito das múltiplas utilizações complementares que o Cadastro pode ter, que dão (ou irão dar) suporte a variadíssimos inventários e instrumentos de ordenamento e gestão territorial, fiscal, imobiliária, dos negócios jurídicos, da exploração dos recursos, etc. Será assim uma infra-estrutura de suporte geoespacial, referenciada e referenciável, com a exactidão bem definida, que abre uma plêiade de outras utilizações, por ser directamente ligável a outros sistemas de informação.

Para sermos sucintos, porque as potencialidades são muito diversas, fomos buscar *a enumeração de benefícios e usos possíveis do sistema cadastral*, que foi feita na análise custo-benefício do SINERGIC (A. Mateus&PWC, 2009)¹³², cujas conclusões acabamos de analisar e que agora comparamos e adaptamos ao nosso modo, segundo o esquema seguido por sectores:

¹³² Adaptado a partir de Mateus, Augusto & PWC – 2009, p. 35.

Na justiça, notariado e registo predial:

- redução e celeridade do contencioso da propriedade imobiliária;
- facilitação e aumento dos registos prediais e sua actualização;
- fluidez e precisão de informação no negócio imobiliário.

Na fiscalidade:

- novos meios, exactidão para as avaliações fiscais;
- aumento da equidade e do volume da receita fiscal;
- facilidade dos processos fiscais e redução dos omissos à matriz;
- credibilização dos processos declarativos da gestão rural.

No ordenamento do território e gestão local:

- licenciamento e autorizações administrativas de obras e utilizações;
- gestão e planeamento dos serviços infra-estruturais;
- precisão do zonamento dos planos (PDM, PROF, áreas protegidas, etc.);
- planeamento e gestão e ordenamento do território e seu detalhe;
- rapidez dos sistemas de perequação e as parcerias de urbanização.

Na gestão e estruturação fundiária:

- aplicação na bolsa de terras e na permuta fundiária e arrendamento;
- redução da fragmentação da propriedade e facilidade na estruturação;
- diminuição dos conflitos entre limites nos projectos de emparcelamento.

Na floresta e agricultura:

- facilidade para os planos de gestão e os projectos de investimento e gestão;
- redução das divergências administrativas e conflitos sobre áreas e limites;
- exactidão no licenciamento das culturas e das suas quotas comunitárias;

- inventariação das culturas, plantações e investimentos associados;
- controlo e fiscalização das extracções de produtos agroflorestais;
- redução de entraves ao investimento e gestão florestal em larga escala.

No ambiente e prevenção de incêndios:

- controlo e fiscalização das medidas e intervenções nas áreas protegidas;
- eficácia da fiscalização e das medidas de protecção e prevenção;
- responsabilização e a viabilização dos seguros de riscos de incêndio;
- possibilidade de gestão e avaliação eficaz dos impactos.

Nas obras públicas:

- quase eliminação de levantamentos topográficos específicos obra a obra;
- diminuição de reclamações e dos custos associados às expropriações;
- maior agilidade e equidade na atribuição de compensações;
- redução de conflitos e reclamações sobre limites das intervenções.

No sistema financeiro:

- redução do montante dos encargos por diminuição do grau de incerteza;
- interesse acrescido no investimento na terra por maior segurança do negócio.

Na cidadania e emprego:

- redução da conflituosidade associada à propriedade e às partilhas;
- ligação mais directa à terra subgerida e receptividade à sua gestão;
- exactidão dos dados do Fisco empola o crescimento dos impostos;
- emprego nas equipas de execução cadastral e criação do técnico cadastral;
- criação da rede de técnicos oficiais rurais.

Na Administração:

- eliminação de processos administrativos e redução de tempos de decisão;
- mecanismo de notificação directa aos proprietários e produtores;
- criação de canal de comunicação interinstitucional;
- eliminação das condições de favorecimento por via da transparência.

Várias outras vantagens e consequências da execução do Cadastro poderiam ainda ser enumeradas, mas estas bastarão para tornar evidente a imensa potencialidade de aplicações que o Cadastro Predial pode viabilizar.

Destaquemos, enfim, que estas vantagens se irão traduzir directamente em relevantíssimas reduções de tempos, custos e deslocamentos dos cidadãos e nas empresas e num «icebergue» de potencialidades que ainda só agora começamos a vislumbrar.

E. Alguns casos de interesse para o cadastro

Alguns casos de execução do cadastro, bem como de outros sistemas de informação geográfica, são do maior interesse para avaliar os instrumentos de apoio e também as dificuldades ou vantagens adicionais que a execução do Cadastro Predial (CP) pode ter. Entre estes estão os trabalhos desenvolvidos em alguns municípios, a que juntamos o caso do Parcelário Agrícola e alguns inventários, para os quais aqui deixamos uma muito breve referência remissiva.

E.1. Alguns casos de municípios com SIG e Cadastro

O desenvolvimento dos processos de elaboração dos planos directores municipais, iniciados na década de 1980, veio dar aos municípios uma nova visão e suporte cartográfico para a sua gestão do território. Foi a esta nova perspectiva local que se veio juntar o anseio que a aprovação do Regulamento do Cadastro Predial veio trazer a este domínio. E daqui nasceu, a par com o estímulo induzido pelas empresas especializadas nos SIG, o interesse dos municípios em promover diversos projectos e iniciativas no domínio da informação geográfica e cadastral.

Vamos aqui apenas apontar uns breves tópicos sobre alguns desses casos mais directamente associados à execução do Cadastro Predial.

SICAVIM

A primeira operação de execução de cadastro posterior à aprovação do Regulamento do CP em 1995, que abrangeu um ou mais concelhos, foi ainda promovida, em 1989 a 1999, pelo Instituto Português de Cartografia e Cadastro – IPCC (que em 2002 se transformaria no IGP), tendo ocorrido nos concelhos de Ílhavo, Vagos e Mira.

Embora não tenham sido chamados a colaborar directamente na realização da operação de execução do cadastro, os municípios foram estimulados pelo interesse daquele para os seus processos de licenciamento do edificado, de infra-estruturas e de apoio à gestão fundiária, o que levou à aquisição da cartografia de base ao IGP. Este cedeu a caracterização predial e os três municípios lançaram conjuntamente o projecto SICAVIM no âmbito do Programa Aveiro Digital 2006, em parceria com a Universidade de Aveiro, através da Unave, tendo em vista operacionalizar uma ferramenta própria para a gestão territorial pelos municípios e o apoio à gestão da estrutura predial na área.

Hoje, o concelho de Mira será, seguramente, um dos mais avançados nas formas operacionais que deve tomar o processo de harmonização dos dados cadastrais com os dados do registo predial e a matriz, em especial no país

do minifúndio, graças à pequena mas dinâmica equipa municipal e à franca colaboração da conservadora, com o apoio dos serviços tributários, embora sofra ainda da forma não documentada como foi aí lançada a execução do cadastro em 1999.

O SICAVIM, Sistema de Informação Cadastral para os Municípios de Vagos, Ílhavo e Mira, é um dos projectos do Programa Aveiro Digital 2003-2006, que se assume «como um motor do desenvolvimento social, económico e cultural, perspectivando a modernização dos serviços e a qualificação das pessoas na região»¹³³, sendo gerido pela Associação de Municípios da Ria e pela Associação Aveiro Digital. O projecto SICAVIM é liderado pela Câmara Municipal de Mira em parceria com as de Ílhavo e Vagos. O projecto pôs em prática um sistema de gestão da informação cadastral para os concelhos envolvidos (mais apurado na Câmara Municipal de Mira), articulado com as repartições de Finanças, conservatórias de registo e serviços notariais e com formas de conservação e actualização permanente da informação (cadastro) e pretende atingir vários objectivos dos quais se destacam:

- «realizar a rápida consulta dos vários componentes do cadastro, geométrica, fiscal e jurídica, inquirindo as bases de dados através do nome, n.º contribuinte, registo predial, artigo matricial [...]»;
- pôr em prática um serviço em linha de consulta do Cadastro Predial;
- especificar normas e procedimentos de tal modo que as transacções, fusões, loteamentos e outros processos modificadores de cadastro tenham repercussão imediata no sistema de informação;
- criar um sistema de gestão de informação cadastral;
- melhorar a organização da informação, proporcionando aos serviços uma melhoria nos serviços públicos prestados e
- permitir o cruzamento da informação cadastral com os planos municipais de ordenamento do território (PMOT), tais como o plano director municipal (PDMO, planos de urbanização (PU) e planos de pormenor (PP)»¹⁰².

A partir da informação cadastral recolhida em 1998 e 1999 para o Cadastro Predial, adquirida ao IGP, este projecto, além de ter criado uma base de dados que conciliou a informação cadastral com a informação alfanumérica associada, procedeu à actualização da informação dos prédios, através de uma «consulta à população», que teve uma participação activa neste processo.

O SICAVIM teve em início em 2003 e terminou em 2006, estando actualmente em linha a plataforma de consulta deste sistema, alojado nas páginas da Internet de cada um dos municípios envolvidos. O município de Mira tem dado continuidade ao projecto, com melhoramentos e actualizações contínuos da informação, em estreita colaboração com as entidades locais,

¹³³ /n <http://www.cm-mira.pt>.

como a conservatória, ajudando os proprietários na identificação de prédios ou esclarecimento de dúvidas.

CIMAC e a informatização do Cadastro Geométrico

A CIMAC, Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central, que foi a herdeira das notáveis iniciativas de desenvolvimento rural e ordenamento do território da anterior Associação de Municípios do Distrito de Évora, criou em 1998 o gabinete SIGAMDE (Sistema de Informação Geográfica da Associação de Municípios do Distrito de Évora). Este gabinete tem como «objectivos a implementação e consolidação dos Sistemas de Informação Geográfica para os municípios associados e a criação e manutenção de uma Base de Dados de Informação Geográfica (BDIG) que constitua a Infra-estrutura Espacial de Apoio ao Planeamento (IEAP) municipal»¹³⁴.

¹³⁴ /n <http://www.cimac.pt>.

Dos vários projectos que este gabinete desenvolve destaca-se o trabalho de informatização do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (CGPR), que permitiu que os municípios passassem a dispor da informação das secções cadastrais em formato digital, o que foi mais complexo do que o esperado, dado haver alguma falta de uniformidade na qualidade e rigor das informações de base, colhidas, boa parte delas, nas fases iniciais do CGPR.

Desta forma, a informação pode ser facilmente acedida e actualizada, além de possibilitar o cruzamento com outro tipo de informação, como os planos directores municipais, constituindo assim uma ferramenta de gestão do território. A meta final deste projecto, de acordo com os responsáveis, é criar uma base de dados geográficos que permita a interoperacionalidade com outros sistemas de informação, numa plataforma *web*, para centralizar a informação (no sentido de obter uniformização de dados) e para que todos os municípios possam aceder.

O Cadastro Predial nos Açores

As Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores assumiram directamente as atribuições no âmbito da geodesia, cartografia e cadastro, que no continente são da responsabilidade da DGT (ex-IGP), que lhes foram transferidas pelo DL n.º 362/2007, de 2 de Novembro, após a aprovação do SINerGIC.

No caso da Região Autónoma dos Açores, estas competências foram delegadas na Secretaria Regional da Ciência, Tecnologia e Equipamentos, estando o cadastro a cargo da Divisão de Informação Cadastral. Esta autoridade regional lançou o projecto Cadastro Predial, que tem como objectivo «dotar a Região de um conjunto de dados exaustivo, metódico, actualizado, caracterizando e identificando os donos das propriedades existentes no território»,

¹³⁵ /n <http://www.ideia.azores.gov.pt>.

constituindo «uma ferramenta indispensável às políticas de ordenamento do território, ambiente, económicas, fiscal e obras públicas, recorrendo a novas metodologias de aquisição de dados cadastrais»¹³⁵.

Para o projecto-piloto do Cadastro Predial na região foi seleccionada a freguesia de Cabo da Praia (318 hectares, 900 habitantes), no concelho de Praia da Vitória, na ilha Terceira, pelas suas características de dimensão, tipologia dos prédios e o acesso facilitado.

O projecto arrancou em Junho de 2011 e contou com boa participação da população, bem como da Câmara Municipal, da Junta de Freguesia, da Conservatória do Registo Predial e do Serviço de Finanças. Prevê-se o alargamento deste projecto a todo o arquipélago, num processo que, previsivelmente, durará cerca de uma década.

E.2. O Parcelário Agrícola

O Sistema de Identificação Parcelar (SIP) do Instituto Financeiro da Agricultura e Pescas, IP (IFAP) é uma componente do sistema de gestão das ajudas no âmbito da Política Agrícola Comum, que apoia os agricultores na identificação georreferenciada das parcelas de terra alvo dessas ajudas.

Um breve historial do Parcelário

O SIP, mais conhecido pela designação de «Parcelário Agrícola», nasceu da regulamentação da União Europeia de 1992 (Regulamento n.º 3887/92 e Reg. n.º 3508/92), que exigia que, para efeitos de atribuição dos subsídios do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), fosse criado em cada Estado-membro um sistema integrado de gestão e controlo das ajudas (SIGC), com base na identificação geoespacial das parcelas, impondo que esse sistema estivesse operacional até 1996, evitando as duplicações e excessos de áreas.

Assim o SIP é uma das ferramentas do referido SIGC e tem como objectivo a atribuição de um único número a cada parcela ou grupo de parcelas da exploração agrícola, permitindo a «referenciação geográfica das explorações agrícolas de modo unificado e coerente e a identificação dos elementos gráficos necessários ao cálculo das Ajudas Comunitárias»¹³⁶.

¹³⁶ Conforme sítio do IFAP.

Em 1995, perante as exigências da União Europeia e a inexistência de um cadastro rústico em todo o país, e ao prazo e custo exorbitante necessários para o fazer, o Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA) iniciou o processo de realização do SIP, com o qual se pretendia a identificação e numeração da totalidade das parcelas agrícolas declaradas no SIGC criado para o efeito, bem como a disponibilização da informação (áreas e elementos georreferenciados) aos agricultores.

Assim, em 1995, foram identificadas as parcelas agrícolas em 49 concelhos e, em 1996, nos restantes concelhos do país, tendo o processo terminado em 1997 (após concessão de mais um ano pela União Europeia), com a operacionalização efectiva do SIP e de todo o sistema de gestão e controlo (SIGC).

A criação deste sistema permitiu que fosse disponibilizada a todos os agricultores informação sobre as suas parcelas, pelo que a partir de 1996 passou a ser enviado anualmente para estes o documento parcelar – P1, que contém toda a informação alfanumérica relativa a todas as parcelas da exploração. Em 1997, passa a ser obrigatório os agricultores identificarem geoespacialmente as parcelas para efeitos de candidatura às ajudas, pelo que passa também a ser enviado aos titulares os designados P2, que representam os limites de cada uma das parcelas e, já em 1998, os P2, além do limite georreferenciado da parcela, passam a ter o ortofotomapa, assumindo a designação abreviada de P3.

Em 2004, para responder às novas exigências da regulamentação da União Europeia e para melhorar a eficácia e eficiência do sistema do Parcelário Agrícola, foi lançado o projecto «iSIP – Sistema de Identificação Parcelar on-line», tendo entrado em funcionamento no final de 2005.

Até ao final de 2012 está a ser verificada a informação geoespacial do SIP.

O sistema de gestão e controlo em geral

Em 2009, a área de acção do sistema de controlo do SIP foi alargada à totalidade das ajudas financiadas no âmbito do FEAGA e do FEADER, passando a permitir a «gestão conjunta e mais eficaz da informação subjacente aos processos de controlo», melhorando a «fiabilidade da atribuição das ajudas e apoios». Este sistema é composto por:

- Bases de dados das explorações e dos pedidos de ajuda;
- Sistemas de identificação das parcelas agrícolas;
- Sistemas de identificação e registo dos animais;
- Um registo identificação dos direitos ao pagamento»;
- Um sistema único de registo dos requerentes das ajudas/apoios.

O sistema prevê diversos processos de verificação e controlo (dos pedidos, cruzamento das bases de dados) e «uma taxa [...] de 5% de controlos *in loco*».

Os objectivos e o quadro legal do Parcelário

O Parcelário Agrícola é uma «componente fundamental na gestão das ajudas no âmbito da Política Agrícola Comum», visando apoiar «os agricultores na apresentação dos seus pedidos», sendo o instrumento-base da Administração para «assegurar o controlo adequado do pagamento das ajudas».

O iSIP é a plataforma informática do SIP, constituindo um «sistema baseado em tecnologias *web* que permitem a actualização do Parcelário através da Internet, assegurando uma gestão centralizada dos dados e dos acessos ao sistema»¹³⁷. O iSIP, Sistema de Identificação Parcelar on-line, visa:

- disponibilizar e facilitar o acesso à informação para consulta e actualização através da Internet ao longo de todo o ano;
- promover a realização das candidaturas em linha;
- permitir o acesso à informação de todas as entidades associadas;
- dar suporte à integração com outros sistemas de informação e
- gerir os perfis de acesso melhorando a segurança da informação.

O Sistema de Identificação Parcelar é orientado pelo Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, 19 de Janeiro, pelo Regulamento (CE) n.º 1122/2009 da Comissão, de 30 de Novembro, e pela Portaria n.º 86/2011, de 25 de Fevereiro.

Os requisitos e a aquisição de informação

O Parcelário Agrícola «é um sistema de informação geográfica que visa a identificação das explorações agrícolas e respectivas áreas», assegurando:

- «A identificação dos limites das parcelas das explorações agrícolas»;
- «O registo da máxima área elegível em função das ocupações de solo»;
- «Mecanismos de actualização» à boa execução das candidaturas e controlos.

Os mecanismos de actualização aplicados para a correcta identificação das parcelas e ocupações de solo, efectivamente presentes no terreno, incluem: o «atendimento aos agricultores nas salas de parcelário, fotointerpretação; visitas ao terreno»; integração de controlos e outras informações oficiais.

As estruturas de suporte do Parcelário

Foi criada uma rede de apoio aos agricultores que tem hoje 308 Salas de Parcelário (aproximadamente concelhias), com 960 técnicos credenciados para actualização do parcelário, localizadas, em geral, nos serviços das Direcções Regionais de Agricultura e Pescas ou nas organizações de agricultores.

A infra-estrutura de suporte do Parcelário está sediada no sistema informático (*Oracel Spatial – 10G*), suporte da base de dados, usando cartografia de base em fotomapas, através do *Intergraph Geomedia Webmap*.

Abrangência do Parcelário

O parcelário tem uma notável abrangência territorial, cobrindo:

- 5592 mil parcelas, 63% das quais declaradas no iSIP;
- as 3,537 mil parcelas declaradas cobrem 5,069 milhões ha (98% área útil);
- e essas mesmas parcelas correspondem a 418 498 agricultores inscritos;
- destas, 2,129 mil foram declaradas no PU 2010 por 217 mil agricultores;
- as restantes 2,055 mil parcelas não declaradas estão a ser verificadas;
- cada parcela corresponde ao bloco de parcelas definido pelo agricultor e
- todas as parcelas da exploração de um agricultor têm nome da parcela, artigo da matriz, freguesia, proprietário, ocupação cultural, n.º de árvores, etc.

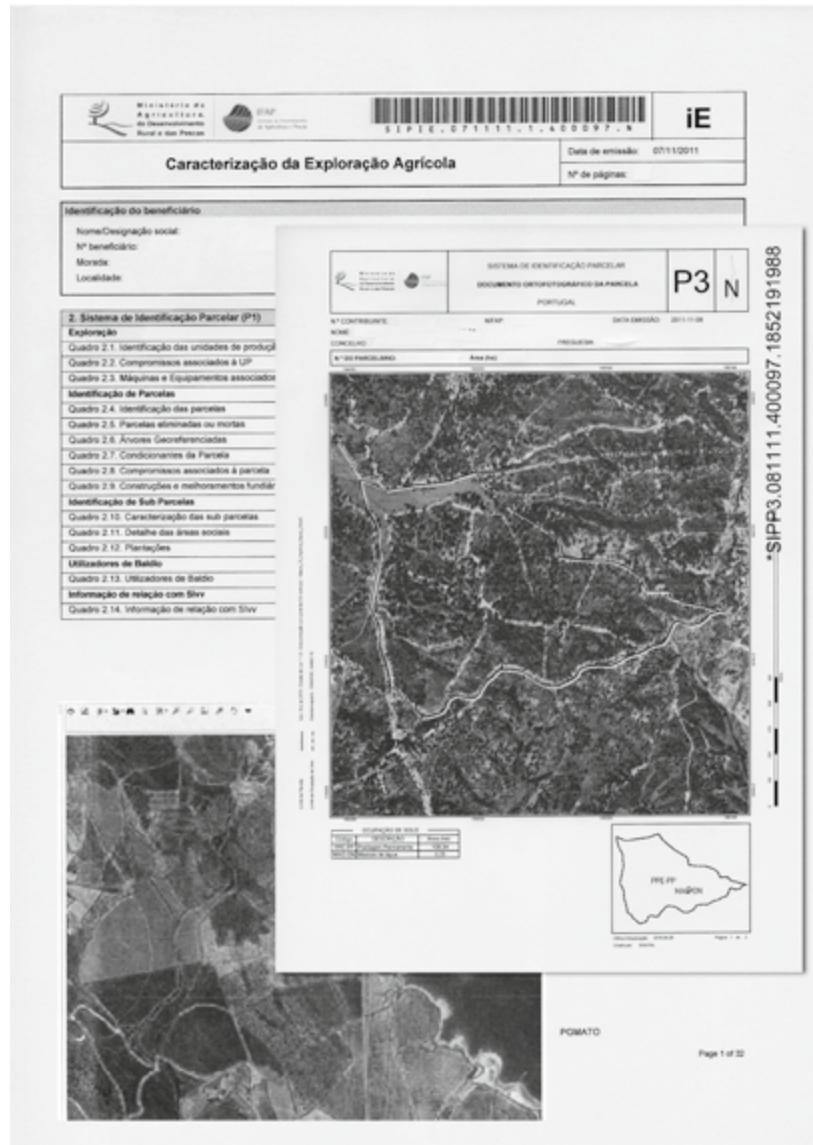
Prosseguindo o objectivo de exactidão dos dados e informações do SIP na caracterização dos largos milhões de parcelas identificados por este sistema, vem sendo desenvolvido, ao longo de 2011 e 2012, um esforço adicional de afinação do rigor da delimitação geoespacial e da ocupação cultural destas¹³⁸.

A informação geoespacial do Parcelário, constituída pelo P1 e P3, vai ilustrada na página ao lado, onde é visível a caracterização das parcelas que é efectuada. Alerta-se para que a «Parcela» do SIP é o «Bloco do Agricultor», agregando várias parcelas e podendo, ou não, corresponder ao (ou aos) prédio(s) rústico(s) do agricultor, o que não é anotado.

Como se torna evidente, o SIP, gerido pelo IFAP, dispõe de um notável manancial de dados que podem ser de extraordinária valia para o Cadastro Predial (que a DGT tem de concretizar), permitindo o seu aproveitamento reduzir de forma muito substancial quer os tempos, quer os custos envolvidos, quer ainda (e principalmente) o grau de cobertura da caracterização da estrutura fundiária das zonas a cadastrar. Por seu lado, também o sistema organizativo e informático montado para o SIP conseguiu produzir e disponibilizar, em pouco mais de uma década, um enorme conjunto de informações fundiárias, de manifesta utilidade prática precisamente nas zonas de minifúndio onde o Cadastro não conseguiu avançar. Integrados agora no mesmo ministério estes dois sistemas, está na hora de juntar e potenciar as suas virtualidades, encontrando forma de ultrapassar os usuais argumentos de protecção de dados que entravam a cooperação interdepartamental necessária.

¹³⁸ Sendo a área total das parcelas no SIP de 9,239 milhões hectares para o País, a que corresponderá, segundo a nossa estimativa, uma área apropriável pelos prédios rústicos de 8,33 milhões ha, é provável que o erro das áreas em excesso seja da ordem dos 10%.

Figura 8 Parcelário – um exemplo – iE (identificação da exploração), P3 (limites da parcela) e iSIGP



O Parcelário – o Sistema de Identificação Parcelar do IFAP dispõe de uma base de informação bastante minuciosa sobre vários milhões de parcelas agrícolas e florestais, delimitadas sobre fotografia aérea, com identificação do produtor e contactos, as quais com algumas confirmações complementares poderão servir de base de apoio para o cadastro predial.

E.3. O cadastro vitivinícola do Douro

Em 2008, o Instituto dos Vinhos do Douro e Porto (IVDP), em colaboração com INESC Porto (Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores), desenvolveu um novo sistema informático para gestão das parcelas de vinha da região – o Sistema de Informação da Vinha da Região Demarcada do Douro (SIVD). No SIVD está identificado o perímetro das várias parcelas com esta cultura ou a ela ligadas, através da base georreferenciada do Sistema de Identificação

Parcelar (ISIP), ou de levantamentos complementares dos perímetros com recurso a GPS de alta precisão, de acordo com os critérios de parcelamento do Instituto do Vinho e da Vinha (IVV). Este levantamento é utilizado para o cálculo automático de diversos elementos necessários à classificação de parcelas para atribuição do «benefício» do Douro¹³⁹.

Em 2011, teve início o projecto de desenvolvimento do Geoportal de Cadastro Vitivinícola, que, em conjunto com o Sistema de Informação da Vinha da Região Demarcada do Douro (SIVD), constituirá a infra-estrutura cadastral do IVDP. Este Geoportal não é mais de que uma plataforma *websig* que disponibiliza a informação geográfica e alfanumérica associada a cada parcela de vinha que consta da base de dados do SIVD.

E.4. Outros casos de informação geográfica não cadastral

Os inventários geográficos não têm por base o cadastro predial, nem para isso servem, mas são uma interpretação fotográfica do território, que para efeito dessa interpretação se divide em pequenas áreas (quadrícula, estratos homogêneos, etc.) classificadas segundo uma determinada tipologia.

Os inventários nacionais são um instrumento de ordenamento territorial e de gestão dos recursos territoriais e ambientais ou da ocupação e uso das terras a grande escala. Trabalham normalmente por interpretação da fotografia aérea numa malha quadricular, que nos casos mais comuns é da ordem dos 1000 metros de lado, até precisões que chegam a cerca de 50 m, como será o caso do novo Inventário Agrícola e Florestal em preparação.

Permitem os inventários colher indicadores quantificados, mais ou menos precisos. A Administração de quase todos os Estados desenvolvidos usa-os para quantificar, por áreas administrativas ou de intervenção, as produções agrícolas e florestais e seus níveis de maturidade, de *stress*, etc., riscos de seca e de incêndio e seus danos, existências florestais, etc., permitindo assim gerir melhor os afluxos às indústrias, analisar a evolução da tributação, buscar indicadores comparativos entre países e muitos outros fins.

¹³⁹ O «benefício» é a designação comum dada aos direitos de aguardentação da produção vinícola na Região Demarcada do Douro, que permite a transformação em «Vinho do Porto» nos termos regulados por lei, sendo normalmente expressa num determinado número de hectolitros por hectare de vinha (embora seja mais usual ser referido em pipas).

F. Alterações ao Cadastro Predial – Para o Regime Definitivo

Como está determinado, e tem vindo a ser preparado, o Regulamento do Cadastro Predial (aprovado há dezassete anos), juntamente com o regime experimental do SINErGIC (depois de meia dúzia de anos de execução), vão ser revistos e integrados num novo diploma refundador do sistema cadastral, o qual passará a constituir o *Regime Definitivo do Cadastro Predial* a aplicar em Portugal.

Está previsto que essa refundação se concretize após o fim da aplicação do regime experimental do SINERGIC, que nos termos legais deveria terminar no final do ano de 2012. No entanto, estão ainda muito atrasadas as operações de execução cadastral adjudicadas em conformidade com este sistema, pelo que tudo indica que este prazo irá ser estendido.

Fomos anotando, ao longo da análise efectuada, algumas alterações e ajustamentos que, no nosso entender, haverá toda a vantagem em adoptar, entre muitas outras que seguramente estão em ultimação.

Esboçamos agora, como contributo para esse ajustamento, aquelas que, na perspectiva que temos expresso, consideramos ser algumas das principais medidas que importa rever. Cremos que são contributos que poderão ajudar à operacionalidade e à mais rápida execução e aplicação do sistema cadastral, que se pretende prontamente generalizado e juridicamente válido em todo o País.

No final, ao apresentar de forma sintética a nossa proposta para dinamizar a gestão fundiária e o uso da terra, constituindo a execução do cadastro um passo fundamental para esse efeito, apontamos ainda algumas outras medidas de âmbito mais alargado, que, no seu todo e no nosso entender, poderão dar coerência integrada ao sistema. Daí decorrerá a sua maior agilidade e eficácia e, conseqüentemente, a redução do prazo e dos custos de execução.

Explicitemos, pois, os casos mais flagrantes, em que uma simples alteração legal ou regulamentar pode contribuir para tornar mais dinâmicas a execução do cadastro e a mobilização do uso sustentado da terra.

F.1. Algumas questões a que o regime definitivo deverá dar resposta

O DL n.º 224/2007 estipulou que «decorrido o período experimental e a avaliação dos resultados da aplicação do regime ora instituído» para o SINERGIC, será o diploma «revisto e articulado com a definição legal do regime de conservação do cadastro num único diploma» que se tornará no «Regime Definitivo da Execução e da Produção Cadastral». Disso estão encarregados dois grupos de trabalho já em funções com essa finalidade. Determina ainda que este deverá ser «articulado com o sistema nacional de informação territorial previsto na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo» (art.º 53)¹⁴⁰.

No final da sua fase experimental, tem de ser analisada e confirmada a eficácia dos processos actualmente vigentes para o Cadastro Predial e seu regulamento e para o SINERGIC, para, então, proceder ao seu ajustamento. Caberá àqueles dois grupos de trabalho preparar aqueles regulamentos, transformando-os e integrando-os no referido Regime Definitivo da Execução e da Produção Cadastral (que iremos passar a chamar apenas «Regime Definitivo»).

¹⁴⁰ A Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto, procedeu à 1.ª alteração à Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo: consultar em <http://dre.pt/pdf1s-dip/2007/08/16800/0607406075.PDF>.

Sem confirmar a operacionalidade dessas normas e procedimentos, aplicando-os na prática até completar com êxito as operações de execução de cadastro, pelo menos em alguns concelhos onde já foram lançadas, não deveria ser possível validar o sistema. Será temerário avançar de forma sistemática e generalizada com o cadastro antes dessa confirmação de operacionalidade.

Para isso é imprescindível:

- por um lado, montar e tornar operacional a plataforma aplicacional do SINErGIC que acolherá todos os dados e comunicações necessários, e
- por outro lado, assegurar a urgente concretização das primeiras operações de execução de Cadastro já adjudicadas, até à conclusão formal, pelo menos para alguns dos sete concelhos atrás referidos, mas que só muito recentemente viram confirmadas as dotações orçamentais viabilizadoras da sua execução (que veio sendo adiada por falta de verba, sem se atentar que os encargos do adiamento para o Estado são superiores aos custos comprometidos). No mínimo, ou alternativamente dever-se-ia assegurar a conclusão formal do cadastro em alguns dos outros concelhos cujas operações de execução cadastral foram já desenvolvidas nos últimos anos, pois os custos de confirmação da estrutura fundiária serão por certo menores.

Estes dois pontos são críticos para a concretização do Cadastro e imprescindíveis para assegurar o seu futuro.

Para avançar, é imperioso confirmar se o sistema, que irá ser o Regime Definitivo, alcança os objectivos visados, dando resposta a questões como:

- O *conceito de prédio* está bem estabelecido?
- A *plataforma informática* do sistema é segura e operacional?
- Os *modelos documentais* estão afinados (cartão, NIP, declarações, etc.)?
- Consegue-se a *mobilização dos proprietários* na declaração dos seus prédios e na sua correcta demarcação, em proporção suficiente para credibilizar a caracterização predial que cubra algo como 65% a 70% da área?
- Conseguem-se *alcançar proporções desse nível na taxa de harmonização* entre os prédios identificados e os termos das descrições dos prédios?
- Está firme o processo de *comunicação entre os parceiros estratégicos* do sistema (DGT, conservatórias/IRN, Finanças/AT, câmaras municipais), bem como a disponibilidade e preparação dos funcionários?
- Está regulado esse *processo de harmonização* como prevê o DL n.º 172/95?
- Os *mecanismos de fiscalização* asseguram a fiabilidade dos actos e dados?
- A *falta de peritos acreditados*, com figura jurídica própria, é tolerável?

- Que *dados complementares* é necessário aportar à fase preparatória do processo de execução para otimizar e reduzir prazos e custos dessa fase?
- Como colher proveito para a execução do Cadastro das inúmeras *bases de dados prediais não validadas* sem comprometer a fiabilidade deste?
- Justifica-se impedir uma *execução cadastral em prédios isolados*, quando os seus proprietários e confinantes pretendem promover a sua execução?

Estas são algumas das questões a que o regime e o sistema do cadastro têm de dar resposta positiva, ou rever os seus processos para que tal possa ser alcançado, promovendo as necessárias iniciativas jurídico-legais¹⁴¹.

¹⁴¹ Vide Neto, José Pedro – 2005: «Sistema Nacional de Exploração e Gestão da Informação Cadastral», IGP.

Só conseguido esse desiderato e «após a avaliação deste regime, apreciando os resultados obtidos e introduzindo os ajustamentos e as alterações que se venham a justificar, serão unificados num único diploma o regime de execução, exploração e acesso à informação cadastral com o regime de conservação do cadastro predial, dando assim origem, como referimos atrás, ao Regime Definitivo da execução e da produção cadastral, que deverá ser articulado com o Sistema Nacional de Informação Territorial previsto na Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e de Urbanismo»¹⁴².

¹⁴² Guilherme, Ângela Maria Filipe – 2008, p. 71.

Será a partir daí que o futuro do cadastro predial estará traçado, passando a estar acessível a todos através do seu sistema, podendo então ser estendido progressivamente a todo o País.

F.2. A delimitação das terras de domínio público

O Regulamento do Cadastro prevê um primeiro trabalho da DGT na delimitação das divisões administrativas. Mas não prevê uma peça fundamental para outra delimitação administrativa, decorrente da lei e de matriz constitucional, que é a delimitação das terras de *domínio público*.

É esta a primeira, ou preliminar, alteração que é necessário considerar para instaurar o Regime Definitivo do Cadastro Predial.

Os proprietários têm de conhecer as efectivas delimitações e condicionantes dos seus prédios, porque elas constituem restrições que limitam o exercício do direito da propriedade, podendo, em alguns casos, como já vimos, ir ao ponto de determinar que aquela parcela da terra que o proprietário considera sua não o é efectivamente, e nem sequer é apropriável.

Para isso, na fase prévia das operações de execução cadastral, a DGT tem de assegurar que essa delimitação das terras do domínio público é perfeitamente executada nos termos da lei. Para tal terá de requerer às entidades com jurisdição sobre elas que procedam a essa delimitação em escala e pormenor conveniente, caso elas ainda não estejam delimitadas, em processos similares

para cada caso, ao que o regulamento já prevê e é praticado para as fronteiras administrativas das freguesias. Essas delimitações deveriam passar a ser obrigatórias em qualquer nova revisão dos planos directores municipais, como já acontece com a delimitação do domínio público hídrico.

Para uniformizar procedimentos, antes mesmo de requerer a definição dessas áreas, a DGT deveria preparar e fazer aprovar a regulamentação geral para a delimitação e expressão cartográfica do domínio público do Estado, regiões autónomas e autarquias, que seria logo aplicada por essas entidades, assegurando, cada uma, a necessária aprovação ou homologação.

Ensaçando uma lista dos casos em que essa delimitação será necessária, devendo a DGT requerer às várias entidades indicadas a delimitação exacta das áreas:

- do *domínio público hídrico* (a definir pelo INAG);
- do *domínio público viário* (pela Estradas de Portugal, REFER, etc.);
- das *terras e prédios rústicos do Estado* (pela Direcção-Geral do Património);
- das *matas públicas* e das *áreas protegidas do Estado* (pelo ICNF);
- do *domínio público municipal* e das *freguesias* (pelas câmaras municipais);
- das *servidões das áreas sujeitas ao regime florestal* (pelo ICNF);
- das *servidões e propriedades da Rede Eléctrica Nacional* (pela REN, etc.) e
- das *concessões mineiras* ou de *exploração à superfície* (pela DGEG).

E outras haverá que a Direcção-Geral do Território definirá.

F.3. Uma fase preparatória para avaliar a informação predial

Importa *alargar o âmbito da fase prévia* das operações de execução do Cadastro que, por ora, prevê apenas a preparação complementar das redes de apoio e o processo de confirmação da delimitação das freguesias.

É claro para toda a gente, e particularmente para as entidades públicas, que os municípios, como entidades operacionalizadoras da gestão e do ordenamento do território e beneficiários do IMI, são as mais directamente interessadas no Cadastro, quiçá ainda mais do que os próprios proprietários.

Importa estimular, pois, os municípios a investir tempo e trabalho dos seus funcionários na preparação de tudo o que possa aligeirar e tornar mais completa a operação de execução do cadastro no seu concelho. E deverá ser estimulado esse empenhamento dando prioridade na execução cadastral aos municípios que mais investiram ou vão investir na preparação da informação predial em moldes que a tornem de directa utilidade cadastral.

Acresce que o volume de informação predial já disponível e o grau de harmonização dos dados prediais por ela permitidos são, destacadamente, os

dois factores mais determinantes do custo dos serviços a contratar para as operações de execução cadastral, na ordem dos dois terços do custo envolvido. Isso implica que seja estabelecida no Regime Definitivo a realização de uma *prévia avaliação do manancial de informação predial disponível* em cada concelho, para apoiar a execução do cadastro (reduzindo os custos dos serviços a contratar). Essa avaliação prévia deve ser feita pela Direcção-Geral do Território, na forma metódica e sistemática que sempre aplica, com processos e indicadores bem definidos. Deverão ser divulgados publicamente os resultados, de modo que da sã competição entre os municípios interessados resulte uma acrescida recolha de informação predial e uma mais célere execução do Cadastro Predial, com eficácia ou completude muito superior, a custos bem mais reduzidos para o Estado e para todos.

Para que a coordenação, fluidez e segurança dessa informação predial possa ser assegurada, é fundamental estruturar uma plataforma informática que sirva todos os municípios interessados em acelerar o Cadastro e os processos ligados à gestão e ordenamento territorial e fundiária (ver proposta no final).

Essa plataforma permitirá agregar as variadas informações de caracterização predial já existentes na Administração que a DGT foi recentemente encarregada de reunir. O trabalhoso tratamento dessas informações, limpas dos dados pessoais a proteger, pode muito mais eficazmente ser preparado pelos municípios a nível local, já que exige conhecimento do terreno.

Esta fase preparatória deve ainda envolver algumas outras operações de trabalho local, como expressamos ao abordar as várias fases do SINERGIC.

F.4. A questão da protecção dos dados

Os registos prediais e as matrizes das Finanças têm um conjunto de dados pessoais sobre os titulares e os seus bens cujo uso é objecto de protecção legal, prevenindo o uso indevido. Dando cumprimento ao que determina o artigo 35.º da Constituição, os sistemas de tratamento desses dados são alvo de vigilância pela Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD)¹⁴³. É «uma entidade pública independente com poderes de autoridade, que funciona junto da Assembleia da República», criada nos termos da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro – Lei da Protecção de Dados Pessoais¹⁴⁴. Esta lei adaptou as normas vigentes aos termos das directivas comunitárias n.º 95/46/CE e n.º 97/66/CE, concentrando na protecção de dados pessoais as suas determinações, revogando a anterior Lei n.º 10/91, que nos dados pessoais expressamente incluía a «situação patrimonial e financeira». Nesses termos, os dados têm de ser «tratados de forma lícita e com respeito pelo princípio da boa-fé», devendo ainda ser «recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas,

¹⁴³ Consultar o sítio informático da CNPDPI: <http://www.cnpd.pt/bin/relacoes/comunicados/6-10-98.HTM>.

¹⁴⁴ Consultar o sítio informático da CNPDPI: <http://www.cnpd.pt/bin/relacoes/comunicados>. A Lei n.º 67/98 está disponível em <http://www.cnpd.pt/bin/legis/nacional/LPD.pdf>.

não podendo ser posteriormente tratados de forma incompatível com essas finalidades» (art.º 5.1.).

Segundo a lei, «o tratamento de dados pessoais só pode ser efectuado se o seu titular tiver dado de forma inequívoca o seu consentimento ou se o tratamento for necessário para: a) Execução de contrato ou contratos em que o titular dos dados seja parte ou de diligências prévias à formação do contrato ou declaração da vontade negocial efectuadas a seu pedido; b) Cumprimento de obrigação legal a que o responsável pelo tratamento esteja sujeito» (art.º 6).

Assim, acatando estas determinações, só se vier a estar previsto na lei poderão dois organismos públicos passar dados de uma base de dados para outra. A lei ainda não determinou que tal pudesse ser feito. Sendo assim, deverá o Regime Definitivo esclarecer se as bases de dados prediais podem ser integradas. E mesmo quando a lei o determine, ainda será necessário ultrapassar o «feudalismo» informativo dos organismos públicos.

Mas, entretanto, o que se propõe é que se separe dos dados pessoais a informação referente à descrição dos prédios (que não carece de protecção), limitando a siglas os dados pessoais dos titulares e confinantes de cada prédio, o que, na prática, resolve quase todos os problemas de articulação ou confrontação entre os prédios¹⁴⁵.

F.5. A revisão do conceito de retorno financeiro

Um dos princípios subjacentes ao lançamento, gestão e exploração do Cadastro Predial é que ele deverá ser um projecto autofinanciável pelos próprios serviços que presta, não só abstractamente à comunidade, mas muito directamente aos seus utilizadores directos. «O cadastro tem retorno financeiro» directo, como aliás expressa a 6.ª Declaração do «Cadastro 2014».

Importa é que esse equilíbrio seja encarado no longo prazo de vida do Cadastro Predial – da execução à sua conservação – que se prolongará por décadas. Essa é a única forma de não onerar na fase inicial a criação do corpo de informação e dados prediais que rapidamente tornem o Cadastro Predial apetecível para o mercado. E o carácter imprescindível e não reduzível deste investimento inicial é que a Administração Pública e os governos têm muita dificuldade em entender, ou praticar (e não apenas por razões orçamentais).

Se queremos a lógica da economia privada da rentabilidade dos produtos e projectos, temos de oferecer e também investir prontamente no início para termos desde logo a qualidade e eficácia que faz reconhecer os produtos como bons e úteis e os tornam apetecíveis para o mercado. Não pode haver um sem o outro! O que convém não esquecer!

¹⁴⁵ Em vários levantamentos de zonas florestais, a equipa do autor já experimentou esta prática, com êxito.

O primeiro princípio é que tudo o que seja entrada de dados no sistema de caracterizações dos prédios cadastrados (mesmo que provisórios) deve ser fortemente estimulado, a preços muito atractivos e com prazos de resposta bem geridos, para dar corpo e presença ao cadastro, tornando-o desejado. Os preços, para tudo o que entra no SI-SINERGIC, devem ser muito baixos. Para estimular essa procura que viabilizará o cadastro, é fundamental que, logo com as conclusões das primeiras operações do Cadastro Predial, a terminar a breve prazo, se anuncie que o cadastro dos prédios pode ser adquirido pelos proprietários em qualquer lado do País a um preço módico. Não faltarão clientes, estamos certos. É necessário é que a máquina esteja preparada e haja técnicos preparados um pouco por todo o lado.

Ora, é fundamental que o Regime Definitivo preveja também a possibilidade de *execução do Cadastro Predial de prédios isolados* em zonas sem cadastro. Claro que é outro conceito de execução, paralelo ao SINERGIC, mas não pode deixar de existir!

Onde não existir Cadastro tem de haver oferta de produtos e serviços cadastrais. Pelo menos para quem esteja disposto a pagar. A um preço razoável e não exorbitante, como são praticados nas zonas onde já há CGPR. Não podem aquelas zonas ficar uma década, ou mais, à espera do Cadastro.

Não queiramos cobrar ao utilizador do Cadastro os investimentos devidos à ineficácia do Estado. Isso são custos da Administração (que já devia ter cadastrado todo o território), que cabe aos impostos suportar. Ou nunca teremos um «Cadastro com Retorno». Nem Cadastro!

F.6. Repensar o mercado dos serviços cadastrais

Uma estratégia mais abrangente de execução cadastral exige repensar o conceito de abertura do mercado dos serviços cadastrais.

A Administração Pública não deve ser sectorizada, particularmente quando se trata de prestar serviços ao cidadão, que é o que se visa com o projecto do Cadastro Predial e o seu objectivo de retorno financeiro. Por isso, ou abre o mercado ou assume os custos da sua execução, como até agora tem feito.

Efectivamente, o que o Regulamento do Cadastro Predial conseguiu não foi abrir o mercado dos serviços cadastrais, até aí públicos, ao sector privado. Foi tão-só externalizar da Administração a execução de funções que ela não tem mais capacidade para executar. A isso não se chama «abrir o mercado»!

O que importa não é abrir os serviços cadastrais ao mercado. O que será positivo e reprodutivo é a criação e promoção da organização do *mercado privado dos serviços cadastrais* que deve ser agregado aos *serviços ligados ao território*.

Visando, neste âmbito, entrar no domínio dos projectos com retorno, a Administração tem de encarar os diversos serviços ligados de uma forma ou outra aos serviços cadastrais e dar-lhes um corpo estruturado e viável.

É preciso reorganizar uma gama alargada de serviços de que a Administração carece. E que estes sejam prestados por técnicos que ela reconheça como individualmente preparados e credenciados para desempenhar no terreno as funções que era uso serem exercidas por funcionários públicos, criando uma nova oferta integrada desses serviços integrados. Será forma de viabilizar uma nova profissão, que assegure localmente a sua prestação, dispensando os serviços públicos dessas deslocações. Juntar-se-iam com vantagem os serviços que exigem presença junto dos proprietários dos prédios rústicos e urbanos e a verificação documental e directa no terreno das realidades geoespaciais em termos gerais, de áreas e tipos gerais de ocupação e ocorrências. É, em concreto, o que interessa para o Cadastro.

Estamos, afinal, a falar de criar a função de um intitulado «*Técnico Oficial do Território*», preparado e acreditado para prestar aquela gama de serviços de que carecem os particulares nos seus processos junto dos vários serviços abrangidos pelo actual Ministério da Agricultura, desde os Serviços Cadastrais, à Agricultura, à Floresta, ao Ambiente e às Áreas Protegidas ou à Edificação Urbana e Rural, às Infra-estruturas, aos Sinistros de Incêndio, etc.

Neste domínio de serviços, as empresas não valem por si, mas pelos técnicos credenciados que podem reunir. Este é só um aspecto secundário do mercado. Por isso, cremos que quem deve ser credenciado e mandatário da função cadastral (de interesse público) devem ser os técnicos e não as empresas como agora se pratica.

É esta outra abertura de mercado que importa regular, de forma diferente e bem mais ampla e de base local da que hoje ocorre, o que o Regime Definitivo do Cadastro Predial deverá prever.

F.7. Os falsos entraves ao Cadastro e a opção política que urge

Nada impede verdadeiramente um Estado, bastante forte como o nosso, de concretizar um projecto relativamente pequeno num prazo razoável de, digamos, 10 ou 15 anos, ou ainda menos.

Não é por falta de meios financeiros. Apesar da crise financeira actual, o seu custo previsível, se bem que globalmente elevado, é pequeno no quadro geral dos investimentos que o Estado tem feito nas últimas décadas. Representa, como vimos, um investimento anual de 30 a 70 milhões de euros por ano, que corresponda a 0,08% das receitas fiscais do Estado. Será o equivalente a uma

ponte ou apenas 10 km de auto-estrada! E tudo aponta para que resultará numa fortíssima poupança de despesas do Estado (embora, depois, ninguém faça essas contas, pelo que não são apreciadas).

Aliás, não será difícil (como adiante expomos), precavendo sempre a defesa do interesse público, organizar as coisas para interessar os privados numa directa participação nos principais custos da sua realização, assumindo estes o financiamento do processo, e reservando sempre para o Estado, através da Direcção-Geral do Território, a acreditação do sistema.

Não é, também, porque não seja um investimento público rendível. Têm sido vários os trabalhos ao longo dos tempos que apontam e quantificam em alguns casos as inúmeras vantagens para o Estado e para os particulares, concluindo sempre por um declarado saldo positivo da realização do cadastro. Mais recentemente, para a avaliação do SINERGIC, como atrás referimos, foi mandada realizar uma desenvolvida análise custo-benefício do projecto e sistema de execução do Cadastro Predial, num prazo de 15 anos, que calculou uma taxa interna de rentabilidade (TIR) do projecto de 42,5%. Como sabemos, é um valor muitíssimo elevado, já que, digamos, a partir dos 15% não há privado que não queira investir.

Não é manifestamente por falta de competência técnica. Os nossos técnicos e os serviços cadastrais desde cedo dispuseram e dispõem dos meios materiais e humanos altamente qualificados para irem realizando as várias «parcelas» de Cadastro, que estão feitas nas suas várias modalidades nas várias regiões do País. Tem sido até reconhecida a competência e capacidade de inovação de várias das suas propostas e trabalhos ao longo dos tempos. E criou-se também um corpo já significativo de empresas de prestação de serviços cadastrais e de interpretação territorial, que, quase sempre baseado em técnicos dispersos pelo País, tem assegurado a eficaz execução dos trabalhos encomendados.

O que falta verdadeiramente é a força e decisão política para lhe dar a prioridade que ele merece. E quem o concretizar poderá estar certo de que terá finalmente realizado um sonho nosso com mais de duzentos anos!

Capítulo 5

A Concluir – Três Questões Fundamentais

Ao terminar esta longa dissertação, antes de contribuir com alguns caminhos de solução, sublinhamos as três questões maiores que se colocam à gestão da propriedade rústica e do território, para as quais o cadastro predial é, ou deverá ser, instrumento primário de intervenção. São elas: o *abandono*, o *emparcelamento* e a *questão fiscal dos prédios rústicos*.

1. O abandono das terras e Cadastro Predial – ensaio para uma solução

Sempre que o uso do território está assegurado, a demarcação ou cadastro das propriedades resulta de menor importância, porque o uso e a posse demonstram sem qualquer dúvida o âmbito territorial de cada domínio. É o que acontece agora no espaço urbano, onde cada palmo de terra tem o muro que o delimita. É também o que acontece nos terrenos agricultados. É quando regride o uso do espaço rústico, a premência do cadastro ressurgem em força. Já não para esclarecer a disputa do talude ou da leira difícil que ficou por tratar, como era dantes, mas agora até para saber onde ficam as terras, quase sempre incultas ou florestais, que eram dos pais e dos avós e que, por falta de uso, já ninguém sabe onde se situam. Ou então para o Estado descobrir as terras que lhe cabe gerir, que são, aliás, a (não) declarada maior parte das terras sem dono conhecido e abandonadas. Ou então, numa postura menos positiva, a que tantas vezes a Administração resume a sua intervenção, para saber a quem há-de cobrar as culpas do abandono.

Ora o abandono é, por definição, o estado natural da terra. Nunca nos esqueçamos. O abandono é a terra ficar sem dono que a use, devolvida ao *senhor* desse domínio (do fr. *bandon*). O que quer dizer que ficou para o património comum de todos que é o Estado, como bem diz o Código Civil. Por isso não pode haver meias-tintas – ou o dono trata ou faz tratar, directa ou indirectamente, do seu domínio ou irá, com mais ou menos pressa, perder a posse desse domínio. Como sabemos e vimos ao longo da História, foi sempre essa a grande preocupação do senhor da terra: encontrar quem a trabalhe e dela

tire proveito e rendimento, para deste poder colher parte. Ao fim de dois mil anos de lições, não vale a pena inovar.

É que essas terras incultas representam já um quinto do País, quase dois milhões de hectares e depressa caminham para ser um terço embora sejam quase sempre terras marginais e dispersas. E atenção, o Estado, ao qual incumbimos de encontrar a solução para este caso, é mesmo o dono que mais terras tem abandonadas, e tão abandonadas que nem sabe onde elas estão.

O problema resulta de duas coisas simples, que muitas vezes esquecemos. A primeira é serem viáveis as actividades, a outra é a natureza do abandono:

- A actividade agrícola só é rendível para 10% a 20% das explorações agrícolas, que na melhor das hipóteses ocupam 40% do território rústico e as quotas para crescer são um bem escasso, aliás com elevado valor de mercado;
- Rendibilizar a exploração florestal exige extensão e cadastro. E exige, também, condições fiscais novas que a tornem viável no seu longo prazo e permitam atrair as poupanças que passaram há muitas décadas das famílias para os bancos; mas, clarifiquemos, sem essas mais-valias e extensões de centenas de hectares que rendibilizem a gestão e protecção ninguém vai investir a perder dinheiro.

Teremos mesmo de lembrar que até o Estado deixou de o fazer, depois das campanhas dos Serviços Florestais e mais tarde das «Celuloses» nacionalizadas.

A outra face do problema somos nós, espécie dominante, habituada a imperar (e agora a rendibilizar), acharmos hoje que o abandono é um desperdício. Nem todos: que o digam os ecologistas e não só! Por isso, a questão está em decidirmos sobre o que fazer com as terras abandonadas.

E quanto ao tipo do abandono podemos simplificar, para clarificar melhor:

- O abandono pode ser, e em muitos casos é, um pousio prolongado, que sempre foi a melhor forma de gerir as terras magras ou de pior serventia. Tem é de ser isso. Ou seja, ser um *abandono controlado*, à espera de melhor alternativa. Essa é uma forma de posse e gestão que deve ser aceite, ainda que seja passiva e deva ser acompanhada. É o previsto na Constituição (art.º 88).
- O que hoje já não é tolerável é o *abandono total*, como pratica o Estado, ou seja, não saber sequer onde estão as terras que lhe cabe gerir ou disponibilizar para que outros o façam, nem nada fazer para o evitar. Seguindo esse triste exemplo, praticam-no também muitos proprietários.

É este último abandono que prejudica e revolta os vizinhos e agrava os incêndios. Sejam os claros: até nas áreas protegidas e nos parques naturais este abandono não pode hoje ser tolerado, já que não temos reservas integrais.

Admitindo ter clarificado o fulcro da questão, e atendendo aos valores das áreas em causa, que acima vimos, importa escolher os caminhos de solução.

1. O primeiro é a indispensabilidade do cadastro, definindo onde deve ser claramente prioritário. Não é onde é fácil de identificar a terra que o cadastro urge. *É, precisamente, nas zonas do abandono que o cadastro é prioritário.* É aí que urge encontrar solução para reduzir os riscos (basta ver os mapas dos incêndios florestais), que importa conhecer a terra e responsabilizar os autores do abandono, nem que seja o Estado. Felizmente, talvez para ajudar a resolver a questão, há nessas zonas todas as condições para ser mais rendível acabar com o abandono, ou reduzi-lo fortemente, porque é onde a floresta é mais viçosa ou, noutras zonas, mais fácil de expandir e gerir em extensão.

2. O outro caminho é encontrar uma forma simples, que dê ao proprietário a alternativa para disponibilizar a terra que já não usa e que não lhe resta senão abandonar. A solução para tal parece já ter sido encontrada e não é mais do que operacionalizar a *Bolsa de Terras*, onde estas possam ser livremente oferecidas e procuradas¹⁴⁶. Importa é dar-lhe uma operacionalidade simples e não espartilhar o seu funcionamento com regulamentações pesadas que emperrem o seu funcionamento.

No nosso entendimento, as regras devem ser simples. O proprietário identifica a terra e as condições, mas compromete-se desde logo a disponibilizar, se forem cumpridas as condições que estipulou, que não de ter em conta o novo valor fiscal do prédio rústico. O acordo é directo entre proprietário e o interessado, com comunicação oficial obrigatória, mas sem mais regras nem interferência do Estado, salvo as da lei. Disponibilizará a terra sob pena de, não o fazendo, recair sobre todos os proprietários de terras em abandono a repartição dos custos e prejuízos de incêndio (cuja origem se presume radicar no abandono), a menos que haja prova de que a origem do incêndio foi outra.

E para abreviar os prazos da fase inicial da bolsa de terras e termos base para a identificação predial, adaptemos o Parcelário (criando um procedimento complementar que esteja associado ao seu sistema informático), para termos um suporte de referência das terras, facilitando já o cadastro.

3. Finalmente, o terceiro caminho é *juntar as terras dispersas do Estado*, como única forma de viabilizar soluções. O facto concreto é que em cada região do País há uma boa parte das terras que estão abandonadas ou

¹⁴⁶ No início de 2012, o Governo e os partidos com assento parlamentar apresentaram propostas de lei para a criação da Bolsa ou Banco de Terras, embora com conceitos variados.

que foram sempre terras sem dono, embora muito mais numas zonas do que noutras. Ou seja, o Estado tem de cuidar, ou fazer com que alguém cuide de cerca de 10% a 30% do território da melhor forma que puder e conseguir. Não só para poder colher fiscalmente parte do eventual rendimento, mas também porque isso ocupa pessoas e empregos e permite minorar os riscos sociais e os onerosos custos dos incêndios.

Retomando o que dissemos quando abordámos o domínio público, a melhor forma de juntar o que está disperso é o Governo usar o seu poder de organizar as coisas de modo que torne viável, ou mesmo rendível, uma nova entidade gestora em cada território, mais ou menos homogéneo, que assuma a posse de todas as terras sem dono que cabem ao Estado, juntando-lhe os demais direitos ou obrigações de gestão de terras abandonadas, iniciando um caminho novo. Apoiada em parcerias locais diferenciadas, cujos bons sucessos ajudarão a ir aprendendo e afinando as melhores soluções, cremos que esta alternativa tem ainda a grande vantagem de ser atractiva para a iniciativa privada. Ao Estado cabe apenas saber montar o processo de transformar um recurso ou uma necessidade (como nas águas foi fazendo) numa oportunidade de negócios que a todos trará proveito.

Caminhando neste sentido, avançamos para uma concretização da solução que julgamos possível e que apresentamos na proposta final.

2. O emparcelamento ou os emparcelamentos

Decorrente – e em contraponto – com o abandono surge a questão do emparcelamento que visa estimular os proprietários a promover a fusão dos seus prédios em prédios de áreas maiores, tendencialmente mais rendíveis.

Só para enquadrar, lembremos que a área média dos prédios rústicos anda na casa dos 0,2 a 0,6 hectares em todo o litoral atlântico; nas restantes zonas do País, vai dos 0,5 aos 1,2 ha, subindo apenas nas zonas em volta do Tejo, onde ronda os 2 a 7 hectares; o Alentejo destaca-se com médias na ordem dos 12 hectares, maiores na sua faixa central. Para ser viável trabalhar nestas zonas, é emparcelar ou morrer (ou seja, abandonar). Foi o que fizeram as explorações de propriedade mais repartida que singraram. É nelas que temos de nos apoiar para fazer crescer a terra aproveitada.

É que não há apenas um emparcelamento. Há, talvez, quatro tipos bem diferenciados: os emparcelamentos por expansão, os emparcelamentos de investimento, a que se juntam os emparcelamentos funcionais ou de arrendamento e os emparcelamentos públicos de regadio.

Sem Cadastro, nenhum deles arrancará! Ou talvez continuem apenas os que o Estado for promovendo, além de uns poucos de expansão directa de algumas explorações mais rentáveis.

Para o processo de emparcelamento se difundir em todo o País, tem de ser de iniciativa privada ou não surtirá impacto, como se tem visto, salvo quando associados a investimentos públicos avultados.

Como é desejável, espera-se que o Estado prossiga com os seus projectos estruturados de *emparcelamentos públicos de regadio*, que deveriam ser casos de demonstração, com permanentes visitas organizadas e não só. Aí o interesse público impõe-se porque há água a oferecer. Mas, em todos os outros casos, a Administração tem de deixar de querer fazer, que já não tem capacidade para intervir como dantes fazia. Terá é de saber organizar as regras e leis para que os interessados, por si sós, as queiram fazer. E para isso há muitas regras que urge mudar.

É só organizar. Não é mandar. A iniciativa e liderança é dos interessados. Mas para isso tem de haver interessados. E quais são? Vamos ver três casos.

1. Emparcelar é crescer. E quem cresce no rural é porque é bem-sucedido. Ou seja, só emparcela quem tenha culturas para expandir e capacidade para investir. Como vimos atrás por análise do recenseamento agrícola, as explorações que crescem são as de grande e média dimensão, de mais de 50 hectares, e as especializadas entre os 20 e os 50 hectares, sendo aliás estas últimas, em média, as mais produtivas por hectare de superfície agrícola útil. Os proprietários ou produtores destas explorações são os primeiros interessados em promover projectos localizados de expansão que lhes permitam acrescer área à exploração organizada que já têm, arrendando terras, anexando por compra as áreas contíguas, permutando terras soltas, comprando e vendendo aqui e ali. São oportunidades de permuta e venda que as pequenas explorações podem colher dessas iniciativas, desde que os serviços locais do ministério ajudem a organizar o processo e mostrem outras experiências. Este é o *emparcelamento por expansão*, que, segundo parece resultar das estatísticas, já absorve mais de um terço do abandono anual, absorção que, pelo lado da terra disponível, poderá quase duplicar se as nossas quotas de produção crescerem ou soubermos buscar alternativas, dando alguns estímulos.

2. Nas zonas do minifúndio a opção é outra. A compra e venda é só pontual e tão onerosa administrativamente, que quase não paga o esforço. As pessoas não vendem, nem querem o emparcelamento, porque «ter a terra» ainda é ter algum domínio e perdendo-a passam a dominados. E isto é quase igual em todos os estratos sociais, sem esquecer que «a terra é coisa da terceira idade». Por isso, nestas zonas o que importa é saber

gerir e demonstrar quem efectivamente trata da terra. A renda em si, de tão pequena por a terra ser mínima, não vai fazer a diferença. É passar a ter a terra cuidada que conta, porque ela continua a ser o domínio que se quer poder visitar. «Se me impedirem o acesso, já não alinhio!» Aqui o emparcelamento que vinga é o *emparcelamento funcional*. A propriedade lá está e não é vendida, é arrendada, quase *sine die*. O produtor, gerindo bem, pode crescer «em mancha de óleo». De novo é este o motor do emparcelamento. Importa é que todos tenham visto um pouco como os outros já fizeram (aí ou noutras zonas) e que haja apoio nas formalidades.

3. Nas terras florestais o processo é semelhante. Mas aí arrendar implica comprar as árvores existentes para poder gerir em extensão. E a renda já conta mais porque as áreas são maiores e não há quem consiga separar o valor das árvores do da terra que as deu. Arrendar a longo prazo continua a ser a opção mais ajustada, embora ainda não seja frequente. A não ser com as «Celuloses»; mas é quase só nas terras onde o eucalipto vai bem, pois cada vez são mais exigentes. Nestes casos é preciso dinheiro para investir e esperar. E raramente há parceiros locais para isso. É o *emparcelamento de investimento*. É deste que tipo de investidores (ou instrumentos de investimento, como são os fundos) que as zonas de intervenção florestal estão sequiosas. Aqui o apoio técnico necessário é o contacto com os proprietários e o apoio de terreno aos investidores, o que as associações de produtores fazem bem. As formalidades são as empresas investidoras que impõem, pelo que, a menos de alguns pormenores, não se podem negociar.

É muito pouco relevante para estes casos o instrumento de utilidade pública, tão invocado nos emparcelamentos públicos. Nestes emparcelamentos, o acordo negocial e identificação de soluções no terreno é que pontificam. A decisão toma-se no campo, no momento da receptividade do proprietário, que essa é que é o recurso raro.

Reveja-se a lei de estruturação fundiária numa perspectiva aberta a estas diversas iniciativas e criem-se estímulos fiscais e emolumentares, dê-se apoio técnico através de contratos-programa com associações de produtores, pagos à peça efectivamente concretizada, após prévia e breve formação, e ter-se-á posto a máquina em movimento. Vencida a inércia, aquela não mais parará.

3. A questão fiscal dos prédios rústicos

Logo no final da primeira parte, alertámos para o facto de o IMI sobre os prédios rústicos já não ser propriamente um imposto digno de tal nome, reduzido

que está a uma cobrança anual de 8 milhões a 8,5 milhões de euros (0,015% das receitas fiscais), pelo que, deixando de ser um encaixe financeiro relevante, se vem tornando antes um problema fiscal que urge resolver.

Agora, analisado o processo cadastral em curso, ficou esclarecido que o Cadastro Predial não vai incorporar directamente, além da área, quaisquer outros dados de caracterização dos prédios (parcelas, tipo de ocupações, etc.). Ou seja, a *caracterização do Cadastro Predial, só por si, não vai ter informação que permita basear a avaliação fiscal dos prédios rústicos, nos moldes que interessam para efeitos de IMI*. Essa tarefa vai continuar a caber à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT/ex-DGCI) que terá de executar complementarmente, associando-a ao NIP de cada prédio. Permanece, pois, por resolver o problema da avaliação fiscal dos prédios rústicos, já que a dos prédios urbanos ficará concluída até ao final do ano de 2012, com dispensa do cadastro.

Seja qual for a alteração a introduzir, não está, ou nunca deve estar em causa a necessidade de assegurar a continuidade da receita fiscal. Esse é, nos tempos que correm, um princípio sacrossanto que teremos de assumir e que, aliás, não custa nada assumir neste caso, como vamos ver.

Qualquer solução que seja adoptada facilmente fará crescer a receita de IMI sem lesar muito os proprietários e produtores, partindo, como parte, de um patamar tão baixo. Só para nos situarmos, aplicando a solução simplista de cobrar 1 euro por prédio por ano, ou por hectare nos prédios maiores, mais do que duplicaria imediatamente a receita do IMI, ou subiria muito sem duplicar, se ainda quiséssemos aplicar algumas isenções técnicas. E não seria incomportável para os proprietários!

O IMI rústico – um imposto ou um novo estímulo à gestão

A questão é outra. O alvo é encontrar uma solução fiscal, sem grandes custos administrativos, que defina com clareza quais devem ser as bases «substanciais na determinação de um valor fiscal com sentido real na economia do território», que possa resultar num modelo de avaliação simples e generalizável. Será este o modo de assegurar «a compreensão e legitimidade da legislação fiscal sobre a propriedade imobiliária», designadamente da propriedade rústica¹⁴⁷, que é indispensável para a equidade e aceitação do imposto, por serem compreensíveis as bases em que assenta.

Procurando colher das orientações traçadas pelo grupo de trabalho que, em 2009, desenvolveu para o Ministério das Finanças (SEAF) o «Estudo da Política Fiscal – Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal», importa reter que a «fundamentação do imposto sobre o património, com a reforma de 1988, deixou de ter por base o rendimento do prédio. O legislador

¹⁴⁷ Extractos do «Relatório do GT para o Estudo da Política Fiscal, Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal»; Ministério das Finanças e Admin. Púb. – SEAF – 3 de Outubro de 2009; III Parte – Tributação do Património Imobiliário, coordenada pelo Prof. Sidónio Pardal, p. 337.

[...] desligou-a do rendimento para tomar como base de incidência um suposto e presumido valor patrimonial tributário. [...] Na prática continuou a funcionar o sistema de cobrança da Contribuição Predial (que antecederá a Contribuição Autárquica então criada) com a mesma informação e os mesmos números, aqueles que estavam disponíveis nos verbetes da matriz fiscal, havendo apenas uma variação semântica do imposto». Desde então, não houve ainda mudanças significativas neste campo.

Estamos num domínio em que as opções políticas têm impactos fundamentais, pois as suas consequências apenas se desenvolvem a médio e longo prazo e exigem madura reflexão para optar. Mas, precisamente por serem de longo prazo, por isso mesmo, são opções das mais urgentes!

Seguindo aquelas linhas, uma política fiscal em que o Estado, pelos seus planos regionais de ordenamento, traduzidos em planos directores geridos pelos municípios, venha estabelecer princípios e regras simples e estáveis, terá um efeito clarificador da fronteira do aglomerado urbano e da forma de integração destes nas zonas periurbanas¹⁴⁸. Essas opções contribuirão para tornar mais límpido o mercado imobiliário e para viabilizar a ligação à terra dos que dela fogem por ser incomportável o seu preço ou por, independentemente disso, a terra nem sequer estar disponível, mesmo quando se encontra abandonada ou quase.

Para estes efeitos, um cadastro actualizado será sempre uma peça fundamental. É neste quadro que avançamos com uma solução menos exigente, mas que tem, porventura, a virtualidade das coisas simples.

Uma nova função fiscal do IMI rústico mobilizadora da gestão rural

Acabámos de ver como ruiu já, na prática, a fundamentação jurídico-fiscal que sustentava o processo de avaliação fiscal dos prédios rústicos a partir do seu rendimento agroflorestal. Importa, pois, buscar outro princípio fundamentador de um novo método de valoração que se aproxime do valor real ou de mercado destes prédios.

Verificamos que a propriedade da terra é um direito que a Constituição reconhece, que decorre directamente da sua posse e uso, a qual, no caso das terras rurais, corresponde em geral ao seu uso agroflorestal. Sendo assim, será pacífico assumir o princípio de que o valor dos prédios rústicos decorrerá, não do valor da sua posse no estado em que se encontram, mas antes do valor do uso potencial que deles se possa fazer. O que, aliás, não anda muito longe dos conceitos de valorização aplicados correntemente no mercado fundiário.

Por outro lado, verifica-se que hoje em dia, muito mais do que cobrar o IMI rústico, o que verdadeiramente interessa ao Estado e ao bem comum é que as terras rurais sejam geridas, o que fará trazer o seu contributo à economia

¹⁴⁸ Sobre esta complexa matéria tão pouco tratada em Portugal, será da maior utilidade ler alguns dos vários e esclarecedores estudos publicados nos últimos anos pelo Prof. Sidónio Parda (vide bibliografia).

do País, mas que, especialmente, evitará ou reduzirá os elevados riscos e custos de incêndios florestais tão frequentemente associados ao abandono.

Na decorrência do exposto, a nossa proposta para resolver a questão fiscal do IMI dos prédios rústicos assenta nos seguintes princípios gerais:

- o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos será calculado em função do valor do uso potencial da terra (e não em função do seu uso actual e das culturas aí instaladas, como o Código do IMI ainda prevê);
- fica isento de imposto sobre o património (IMI rústico) quem gere a terra ou quem a disponibiliza para arrendamento (através da bolsa de terras, obrigando-se a aceitar os valores de renda que decorrem daquele valor fiscal);
- o IMI dos prédios rústicos em estado de abandono, não disponibilizados para arrendamento, será agravado e sujeito a uma colecta mínima, o que corresponde a estender a todos os espaços rurais, o que a Lei n.º 21/2006, de 23 de Junho, estipulou para os prédios rústicos em áreas florestais¹⁴⁹.

A aplicação conjugada destes princípios contribuirá para induzir um processo de disponibilização de terras subaproveitadas ou abandonadas, que as explorações em expansão os novos produtores ou investidores florestais poderão aproveitar, trazendo assim um conjunto de contributos estimuladores para a gestão rural e para a minimização dos riscos, mesmo que tal ocorra em grau reduzido.

Conceitos-base para uma avaliação fiscal simplificada

Acolhendo aquelas orientações de política fiscal, clarifiquemos o que cremos ser a base fundamental de valorização da propriedade rústica:

- O valor tributário da propriedade rústica nada deve ter que ver com os direitos de construção que sobre ela podem ser exercidos, que dependem apenas do que a lei determina ou da valorização por expropriação que possa ser provocada pela construção de infra-estruturas; essas componentes de valor adicional que se associam à propriedade rústica de raiz devem ser tributadas na sede da valorização urbana, construtiva ou de outro teor, não devendo ser atribuídas ao valor da propriedade rústica enquanto esta permanecer comprometida com a produção agroflorestal ou as novas motivações paisagísticas e ambientais que a sociedade entenda estimular;
- A valorização da propriedade rústica está principal e directamente associada ao seu potencial produtivo agrícola, pois é partir das culturas que nela se possam instalar, produzindo anualmente com êxito a custos complementares contidos, que o rendimento fundiário pode crescer e tornar-se significativo; mas esse potencial, que diferencia as terras declaradamente

¹⁴⁹ A Lei n.º 21/2006, de 23 de Junho, acrescentou ao artigo 112.º do Código do IMI o seguinte preceito: «Os municípios, mediante deliberação da assembleia municipal, podem majorar até ao dobro a taxa aplicável aos prédios rústicos com áreas florestais que se encontrem em situação de abandono, não podendo da aplicação desta majoração resultar uma colecta de imposto inferior a € 20 por cada prédio abrangido.»

agrícolas das demais de usos agroflorestais diversos, depende depois muito do investimento e valorização da terra que o proprietário vai fazendo ao longo dos tempos (e por vezes ao longo de gerações);

- *O segundo, e também principal, factor valorizador da terra rústica é o seu fácil e directo acesso*, pelo que quando a autarquia ou o Estado tenham investido em estradas pavimentadas, tornando a terra acessível, é perfeitamente aceitável que seja reforçado o imposto devido, como compensação desse esforço público, o que não é o caso das auto-estradas e IP e IC com acesso marginal vedado, a não ser que constituam uma via municipal classificada (mesmo quando melhorados os caminhos rurais marginais, não se deve considerar como contributo público positivo para essas terras, cuja fragmentação ou redução de área implicaram);
- *Não tem sentido penalizar com imposto adicional quem investe e valoriza a terra*, como determinado no Código do IMI, mas que a Autoridade Tributária já raramente aplica; são estes investimentos que trazem à economia real mais produtos, reduzindo riscos de incêndio e desertificação com a sua gestão activa e criando emprego ou, pelo menos, trabalho regular;
- De igual forma, *quando o Estado investiu em regadios*, sendo o prédio servido directamente por canais de rega que o marginam, é normalmente aceite no mercado que o valor do prédio sai valorizado, até porque é frequente estar associado a outros esforços de emparcelamento ou infra-estruturação;
- *No mais, é o valor intrínseco da terra que define o seu valor comum*, com as suas características reais, facilmente tipificáveis em grandes manchas, de acordo com as cartas do plano director municipal;
- *O plano director municipal (PDM) dá também as condicionantes do valor fundiário*, onde as áreas agrícolas mais valiosas estão demarcadas pela Reserva Agrícola Nacional (RAN) e as partes menos valiosas estão condicionadas pela Reserva Ecológica Nacional (REN) ou por qualquer outro tipo de protecção ambiental ou patrimonial, que sempre desvalorizam a terra rústica, embora os prédios possam ser valorizados (ou desvalorizados) no domínio patrimonial ou construtivo, que para aqui não devem ser chamados.

Uma proposta concreta para resolver a questão do IMI rústico

Se concordarmos com os princípios elementares que acabamos de enunciar (que decorrem das análises atrás efectuadas) como bastantes para serem a base essencial de valorização da propriedade rústica, será relativamente fácil construir uma forma de cálculo do valor aproximado de cada prédio¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Para outra proposta de método valorativo dos prédios rústicos, ver Pardal, Sidónio – 1996, p. 34.

O método de cálculo pretende-se intencionalmente simplificado, mas isso não lhe retira nada de essencial para a sua aplicação para efeitos fiscais. E não se afastará muito dos termos gerais de referência do mercado fundiário.

Assim, essa valorização indicativa decorreria directamente da área do terreno, das suas condições de acesso, do investimento público em regadio que sirva o prédio, bem como do potencial agrícola das terras ou das suas condicionantes de uso (ecológicas e outras), em conformidade com as zonas demarcadas para esse efeito no respectivo plano director municipal (PDM).

O serviço das Finanças, com base nas transacções imobiliárias dos últimos anos, tem os meios para afinar e aferir um processo valorizativo desta natureza, que permite obter preços médios de referência por zonas, separando dos demais os casos de venda de prédios rústicos com declarada valorização construtiva.

A seu tempo, entrando em operacionalidade a referida Bolsa de Terras, poderá começar a ganhar consistência a criação de um conjunto de indicadores do valor do mercado dos prédios rústicos (para arrendamento ou venda) que permitirá ir afinando este processo, de modo que possa dar-lhe então uma validade oficial que possa ser generalizada.

Se aceitarmos estes princípios simples e facilmente aplicáveis aos termos actuais da matriz, o valor dos prédios rústicos resultará, então, da conjugação dos seguintes factores:

Área – Superfície total do terreno (conforme o Cadastro)

FACF – Factor acesso facilitado (confronta com estrada pavimentada)

FREG – Factor regadio (confronta com canal de rega)

FVAA – Factor valorização agrícola

FREN – Factor de condicionamento (REN e área protegida)

O que resulta no VFB – Valor Fundiário Bruto (VFB)

$VFB = \text{Área} \times (1 + FACF + FREG + FVAA - FREN)$

E, quando se verifique o caso de o PDM permitir a construção num prédio rústico dessa natureza, localização e área, deverá ser aplicado o respectivo acréscimo de valor, nos termos do Código do IMI Urbano, ou seja:

ao valor base do VFB – Valor Fundiário Bruto.

soma-se o APCO – Acréscimo por Potencial Construtivo

donde resulta o VPT – Valor Patrimonial Tributário

Sem nos determos num mais pormenorizado desenvolvimento, mas depois de algumas quantas verificações, estes factores directos correspondem a uma forma simples de aproximar bastante o valor patrimonial tributário do valor usual de mercado de um determinado prédio rústico.

Um método de valoração deste tipo tem a vantagem de assentar no valor potencial do prédio rústico nas suas condições estruturais de partida, não onerando o contribuinte com os efeitos valorizadores da sua intervenção, trazendo ao IMI rústico uma acrescida justiça tributária, que o método actualmente em vigor não tem.

Estes factores têm, com a sua simplicidade, a enorme vantagem de serem muito facilmente aplicáveis aos termos actuais da matriz, cruzada com uma simples identificação predial geoespacial e as plantas do PDM.

Porventura na simplicidade dos termos, escasseia a fundamentação da teoria e dos princípios tributários, mas nem por isso deles nos afastamos.

Finalmente, levanta-se a questão do modo de operacionalizar uma forma simples de confirmar quais as terras que estão geridas ou que estão efectivamente abandonadas. Neste domínio em vez de apostarmos na acção de um Estado fiscalizador e policial, que não temos nem queremos, nada melhor do que deixar essa identificação ao seu proprietário através de um processo declarativo claro e simples, cabendo-lhe a ele assumir essa opção.

O que propomos é que nas declarações anuais de IRS e IRC se adapte o anexo referente aos rendimentos prediais (ou acresça um anexo complementar), adaptando-o aos prédios rústicos, onde o proprietário identifica e declara a situação de uso e rendimento dos seus prédios rústicos, quando for o caso, beneficiando, por isso directa e automaticamente, das isenções ou benefícios fiscais e emolumentares previstos nos diplomas da «Bolsa de Terras» que acabam de ser aprovados.

Caberá naturalmente aos serviços proceder às fiscalizações e avaliações que entendam necessárias. No entanto, com esta base declarativa, que se assume corresponder à realidade, ficarão também simplificados todos os procedimentos de fiscalização, de perdas em caso de sinistro, de origens das produções agro-florestais, etc. Cremos que será um processo simples e realizável sem burocracia.

Capítulo 6

Uma Proposta Urgente – Para um Cadastro nos Nossos Dias

*«Fazer um cadastro assim é impossível», disse o ministro.
«Então é mesmo esse cadastro que eu quero.»*
Napoleão Bonaparte

Depois de termos analisado a realidade e os meios que enquadram a propriedade rústica e a gestão fundiária e do território, para o que o Cadastro será um instrumento fundamental, julgamos ser nosso dever apresentar as propostas a que os contributos recebidos, acolhidos na nossa experiência concreta ao longo dos anos, nos fizeram chegar.

Fugindo de uma perspectiva unívoca centrada sobre o Cadastro, procuramos apresentar uma visão conjugada dos interesses dos proprietários e produtores, do Fisco, das conservatórias, dos municípios, da gestão do território e seus recursos, dos investidores institucionais e particulares com que tantas vezes trabalhámos, buscando responder a uma visão abrangente destas várias vertentes, que verificámos ser raramente expressa nos trabalhos deste âmbito.

Procurámos formular propostas que respondessem de forma articulada aos inúmeros problemas e impasses que fomos detectando. Acreditamos que as propostas que deixamos poderão trazer um impulso, pequeno que seja, para melhorar, tornando mais célere e económica a identificação oficial da terra e a execução do Cadastro Predial, como passos e oportunidades fundamentais para, através de um mercado fundiário mais consistente, ajudar a dinamizar a vida e a gestão rural activa em Portugal.

A. As novas opções do Governo para o cadastro e gestão rural

De nada interessa avançar com propostas para dinamizar o uso e mobilização da terra e a gestão fundiária se elas não tiverem em atenção o que está fazendo e o quer fazer quem nos governa e administra. É ao Governo que cumprirá sempre assegurar, ou não, a execução de quaisquer medidas, dando meios ou

reorientando os processos que a Administração tem em curso ou que pretende instalar. Mas é também a este, aos anteriores e aos futuros governos que cabe a responsabilidade do que fizeram e, neste domínio, de modo especial, do que não terão feito. É que, como dizia o direito romano, «tão criminoso é aquele que tendo o poder dele abusa, como aquele que o não usa atempadamente».

Ora, urge agora analisar o que o XIX Governo Constitucional resolveu que quer fazer para a aceleração do Cadastro Predial e a dinamização da reestruturação e gestão da propriedade rústica. Por agora resolveu apenas, mas resolveu já, definindo orientações que em alguns aspectos inovam face ao que vinha sendo feito. Três inovações são fundamentais e merecem um realce inicial:

- a decisão de centralizar toda «a informação de natureza cadastral dispersa» e de criar uma «base de dados partilhada por todas as entidades públicas» neste domínio;
- a decisão, nunca antes afirmada, de criar um «tratamento fiscal favorável» para «favorecer quem gere a terra ou a disponibiliza (na bolsa de terras) e responsabilizar quem a abandona revendo para tal o código do IMI»;
- e ainda a decisão de criar um «estatuto fiscal e financeiro favorável à gestão a longo prazo das florestas» que atraia a «poupança» e envolva «o sistema financeiro».

Não são matérias novas. O que é novo é a afirmação formal da decisão governamental e a definição das medidas para avançar com elas.

Mas falta assegurar que estas decisões serão efectivamente operacionalizadas e levadas à prática, para não nos ficarmos, mais uma vez, por uma das muitas e sucessivas afirmações de boas intenções governamentais.

As propostas que deixamos visam, precisamente, contribuir para essa operacionalização. Embora algumas sejam claramente estratégicas, exigindo decidida opção legislativa e governamental, a generalidade das demais são de carácter regulamentar. Apontam soluções que julgamos pragmáticas e capazes de melhorar a organização processual de um novo sistema dinamizador da gestão fundiária e do cadastro, que seja sustentável e tenha dinâmica local, ponto crítico do seu êxito. É um contributo mais a juntar às propostas que importa recolher dos agentes centrais e locais, públicos e privados, que irão estar directamente envolvidos na sua aplicação.

O essencial da RCM para o Cadastro e a Estratégia GERAR

O Governo aprovou já um enquadramento alargado a este processo cadastral e à gestão rural que lhe pode dar utilidade (além da fiscal), ao tomar, no fim da

Primavera, a voluntariosa Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2012, de 31 de Maio, que define as «Linhas Orientadoras e Estratégicas para o Cadastro e a Gestão Rural» com as suas duas componentes:

- as medidas a tomar para a «Informação Cadastral e Geográfica»;
- a «Estratégia para a Gestão e Reestruturação Rural (Estratégia GERAR)».

Além de uma breve fundamentação das opções, aponta um conjunto de medidas de carácter regulamentar a preparar até ao fim de 2012, para o Governo decidir e legislar de seguida. No domínio do Cadastro, determina:

- a) a «centralização da informação de natureza cadastral dispersa pelas diferentes entidades públicas e privadas» e
- b) a «criação de uma base de dados partilhada por todas as entidades públicas que forneçam informação com relevância para a identificação da propriedade».

Determina ainda outras medidas que visam a «conformação do cadastro geométrico da propriedade rústica [...] ao modelo jurídico» do Cadastro Predial, «a definição das situações sujeitas a registo cadastral obrigatório» e outras medidas para resolver litígios e omissões e neste domínio.

No domínio da gestão e reestruturação rural, resolveu o Governo:

- assegurar que a «identificação dos prédios rústicos é promovida e confirmada pelos respectivos proprietários de forma simplificada, nos locais em que o cadastro predial não esteja disponível», através da «georreferenciação perimetral no sistema de identificação parcelar»;
- estimular este processo, «designadamente, através da redução ou isenção de taxas e emolumentos», de modo que os «encargos a suportar pelos proprietários não ultrapassem valores previamente fixados», e fazendo depender a «atribuição de isenções ou benefícios fiscais» da prévia «identificação dos prédios no sistema», «assegurando o apoio dos serviços das finanças e das conservatórias de registo predial aos processos de actualização da informação predial»;
- «promover a revisão do regime jurídico de estruturação fundiária» e instrumentos deste, visando «o emparcelamento», a «dissuasão do fracionamento» a «anexação de prédios contíguos»;
- «assegurar que a criação da bolsa de terras promova a mobilização e gestão das terras rurais e a dinamização local do mercado fundiário», promovendo «a identificação georreferenciada dos seus limites, incluindo as terras sem dono e em abandono» ou «sem dono conhecido, com vista à sua disponibilização na bolsa de terras»;

- «reforçar a operacionalidade das zonas de intervenção florestal (ZIF), como forma optativa de gestão comum de espaços rurais» estimulando-as através da «discriminação positiva, fiscal e administrativa [...] nestas zonas», da «clarificação das responsabilidades dos proprietários não aderentes» e de «contratos-programa entre o Estado e a entidade gestora da ZIF»;
- «adaptar e generalizar a todos os prédios rústicos a identificação georreferenciada dos seus limites, incluindo as terras sem dono e em abandono, como base fundamental da gestão rural, que simultaneamente prepare e se articule com a elaboração do cadastro em todo o país»;
- estabelecer «a revisão das matrizes rústicas», redefinindo o «valor patrimonial fundiários dos prédios rústicos», «aproximando-o do valor de mercado» e separando-o «dos activos biológicos neles existentes»;
- estabelecer «a redução do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) para quem gere a terra ou para quem a disponibiliza na bolsa de terras, revogando as isenções [...] não associadas a essa gestão», mas apenas após Programa de Assistência da «Troika» e
- criar o «estatuto fiscal e financeiro no investimento e na gestão florestal, reconhecendo o princípio de excepção às actividades não competitivas ou de longo prazo sujeitas a riscos exógenos de modo a viabilizar uma gestão mínima e sustentada do território», instituindo (após aquele programa de assistência) «um conjunto de benefícios fiscais, articulado com incentivos financeiros» que promovam «a atracção das poupanças ao investimento agrícola e florestal, com progressivo envolvimento do sistema financeiro».

Para concretizar estas medidas, o Governo criou uma comissão interministerial com os ministros responsáveis por esta matéria, coordenada pela ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, e encarregou os Grupos de Trabalho do Cadastro e o Grupo de Trabalho GERAR de preparar as medidas necessárias, sendo estes presididos pelos respectivos secretários de Estado e sendo ambos constituídos por representantes dos vários organismos públicos intervenientes. Estes grupos de trabalho deverão preparar as medidas legislativas e regulamentares necessárias até ao final de 2012, identificando as medidas num relatório até 31 de Outubro e preparando as medidas legislativas necessárias até ao final de 2012.

Neste diploma, tomam-se várias opções, que, a serem efectivamente concretizadas, serão determinantes para a execução do cadastro e a mobilização da propriedade rústica. Algumas opções são ainda tímidas (redução e não isenção de IMI, centralizar e não disponibilizar informação cadastral), mas poderão ser revistas durante a preparação das medidas.

A criação da Bolsa de Terras e dos «prédios sem dono conhecido»

No mesmo passo, o Governo propôs e a Assembleia da República aprovou por alargada maioria, a Lei n.º 62/2012 que cria a «Bolsa de Terras» e a Lei n.º 63/2013, que «aprova benefícios fiscais à utilização das terras agrícolas, florestais e silvopastoris e à dinamização da bolsa de terras», ambas de 10 de Dezembro, criando as condições legais fundamentais para estes processos.

O objectivo da bolsa de terras é «facilitar o acesso à terra através da disponibilização de terras, designadamente quando as mesmas não sejam utilizadas, e, bem assim, através de uma melhor identificação e promoção da sua oferta» disponibilizando os prédios rústicos «para arrendamento, venda ou outros tipos de cedência».

Remete para lei própria a aprovar «o processo de reconhecimento da situação de prédio sem dono conhecido que não esteja a ser utilizado para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris e o registo de prédio que seja reconhecido enquanto tal», estipulando, entretanto, um processo concreto para promover a identificação de «prédios sem dono conhecido» e «que não estejam a ser utilizados para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris».

Indirectamente, pelo que decorre do diploma mas nele não está claramente expresso, cria a figura de «prédio sem dono conhecido» (art. 9), encarregando a entidade gestora da bolsa de identificar e registar as terras sem dono conhecido, convertendo-as em prédios rústicos que possam ser disponibilizados na bolsa de terras, como atrás vinhamos defendendo.

Falta agora assegurar a regulamentação e efectiva operacionalização destes diplomas em moldes que consigam promover a dinamização destes processos no terreno, para não nos ficarmos, como tantas vezes acontece por iniciativas legislativas bem intencionadas, que se arrastam na inércia e centralismo da administração.

É, pois, neste contexto positivo, de uma decidida vontade governamental de favorecer o enquadramento da gestão da propriedade rústica e da execução do cadastro, que importa prosseguir e apresentar propostas.

B. Recapitulando

Antes de avançar com as nossas propostas, tem todo o cabimento recapitularmos as conclusões e linhas gerais das intervenções que fomos identificando como necessárias a propósito dos vários temas avançados nesta obra.

Limitar-nos-emos agora a enunciar o essencial do que atrás ficou expresso, cabendo ao leitor, querendo, buscar aí a fundamentação do que agora se propõe de forma algo compacta.

Sintetizemos, pois, as principais conclusões do que analisámos.

1. Ao encetarmos uma primeira visão do Cadastro Predial, tornou-se evidente a necessidade da *harmonização dos dados do registo predial (muitas vezes antigos) com a realidade geoespacial actual de cada prédio*, a que a matriz das Finanças tem facilidade em se adaptar, mas que é formalmente mais exigente para actualização registral. Como para a conclusão das operações de execução de Cadastro é fundamental conseguir essa harmonização para a clara maioria dos prédios de cada área cadastrada, propôs-se como instrumento facilitador o recurso ao *carregamento de dados do registo predial e da matriz da década de 1950 ou 1960*, apoiado em fotografia aérea de então e no manancial da microtoponímia ainda localizável, no momento de máxima ocupação do solo rústico em Portugal, onde aquela harmonização entre os prédios e o registo era muito mais generalizada.

2. De seguida, deparamos com a necessidade imperiosa, para clarificar a efectiva posse e direito de propriedade das terras, de o Estado, as regiões autónomas e as autarquias e os organismos por eles tutelados cumprirem a obrigação legal de base constitucional de delimitar e gerir a teia desenhada no território pela chamada *rede territorial do domínio público*. Desta rede resultarão imediatamente, como negativo, as *zonas de propriedade registável* (seja privada ou pública), cuja delimitação conjunta, suportada na rede geodésica e pontos de apoio complementar, constituirá a *malha cadastral nacional*, que criará uma apertada rede referencial de acolhimento directo do enorme manancial de informação predial já disponível (pior ou melhor georreferenciada) que é um forte e decisivo contributo para reduzir os prazos e os custos da execução do Cadastro em cada freguesia ou concelho.

3. E verificámos, logo nessa parte, que afinal o *Estado dispõe ainda de um valioso património imobiliário* que lhe cabe gerir, que com toda a probabilidade será bastante vasto, embora muito fragmentado e disperso e por aproveitar, de *terras rústicas sem dono* e não só, que nos termos da lei lhe pertencem, ou cuja gestão lhe cumpre assegurar, para minorar riscos do seu abandono. Tudo indica que esse património, que *só o Cadastro irá permitir localizar, delimitar e quantificar em concreto*, tornando possível o seu registo em nome do Estado, poderá chegar em termos gerais a algo como 10% do território, embora de terras marginais, quase exclusivamente incultas ou florestais. A sua mobilização tem várias formas de ser estimulada consoante as realidades locais, podendo vir a resultar num encaixe ou poupança para o erário público na ordem de largas centenas de milhões de euros realizável num ciclo longo de anos. Para isso, alertámos logo para a necessidade de resistir à costumada vontade política

imediatista da concessão desses direitos a privados e em bloco nacional. Seria muito mais eficaz a sua afectação a um *Fundo Nacional de Terras Rústicas do Estado/Disponíveis*, o qual procederia a concessões parciais de nível sub-regional (NUT III ou municipal), como contrapartida da promoção do cadastro ou da caracterização predial nessas zonas, e da identificação e registo dessas terras em nome do Estado, promovendo a sua gestão, venda, permuta ou arrendamento, com confinantes ou terceiros, estimulando a estruturação fundiária. Esta dinâmica será, por natureza, factor fortemente potenciador do mercado fundiário local e da mobilização das terras.

4. Analisámos depois a questão fiscal do IMI dos prédios rústicos (muito subavaliados em termos fiscais) e a magra colecta anual de 8 milhões de euros no País. E propomos que, aproveitando a necessidade dessa revisão fiscal, se passe a usar o IMI rústico como instrumento mobilizador da gestão da terra, passando a aplicar o princípio da «Gestão Rural ou Pagador» como base do uso e posse da terra, isentando de IMI quem gere a terra ou a disponibiliza para arrendamento através da bolsa de terras e penalizando quem a abandona.

5. Apontámos uma proposta muito concreta para um *novo processo de avaliação dos prédios rústicos*, avançando ainda com um método declarativo de controlar a gestão da terra, com vantagens para o produtor, mas também com declarado acréscimo de receitas fiscais, pela inclusão da quase totalidade da produção agroflorestal na economia rural.

Na terceira parte, fizemos uma abordagem interpretativa da evolução da ocupação das terras e do uso actual do território, que resultou no agregado de prédios rústicos e urbanos. Estes resultam e estão sujeitos a diferentes usos e vontades, sendo parte de propriedades ou explorações agrícolas exige-se uma atenção especial, na aplicação das medidas e instrumentos de ordenamento do território rústico (legalmente chamado solo rural).

6. E chamámos a atenção para a necessidade de assumir com clareza a *diferenciação entre as medidas de políticas de estímulo a cada um dos dois grandes tipos de actividade agrícola e presença na terra e no território*. A *agricultura extensiva ou especializada* concentra 76% do valor produção agrícola em 9% das explorações; e *dentro desta as explorações «estrela» são as dos 20 a 50 hectares*, que extraem da terra o dobro do que obtém as grandes explorações. Os restantes pequenos produtores rurais e locais, que são 81% das explorações, ocupam 30% da superfície agrícola útil, gerindo a terra em pequenas doses, praticando uma *agricultura de sustentação, rural, paisagista e de ocupação territorial, essencialmente de função social*, que ocupa seis vezes mais pessoas e quase toda a mão-de-obra familiar. Para

esta agricultura de sustentação devem ser criadas políticas específicas , que devem ser diferenciadas no ambiente periurbano e nas ruralidades do interior, com fortes potencialidades no apoio à idade da reforma, apenas complementares para a economia rural, alteram as de não sustentação paisagística que podem ter elevados custos para o Estado.

7. Apresentámos depois o Cadastro Predial e o novo Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral – SINERGIC a concretizar, após uma breve nota histórica e uma síntese da evolução dos conceitos associados. Alertámos aí para vários ajustamentos que se tornam necessários para reduzir prazos e custos de execução cadastral, operacionalizando um processo que permita o *levantamento cadastral de prédios ou conjuntos de prédios em zonas sem execução de cadastro*, evitando anos de espera.

8. Sugere-se, em apoio da metodologia definida, uma *nova etapa e várias tarefas preliminares a considerar na definição do previsto regime definitivo do SINERGIC*, mas também, mobilizando as funções que por lei cabem aos municípios, avançando com a proposta de um *painel de apoio à gestão fundiária*, operacionalizando uma plataforma tecnológica que permita mobilizar, de forma expedita e aberta, toda a informação sobre os prédios rústicos que já existe informatizada (mesmo que sem condições para fins cadastrais).

9. Vimos então que *só nos municípios faz sentido assentar a operacionalidade das matérias de gestão fundiária* e que este processo só terá efectiva utilidade para os proprietários e produtores se for um sistema permanentemente operacional de apoio à gestão da terra e se não se limitar, portanto, à mera execução do Cadastro Predial, que não é senão um dos seus instrumentos. Para tornar essa função efectiva, sugere-se a criação da *planta oficiosa simples dos prédios rústicos e urbanos*, com a essência da informação disponível naquela plataforma de gestão *fundiária*, reservando a uma planta cadastral oficial de plena validade jurídica para as zonas com Cadastro Predial.

10. E para conseguir multiplicar a nível local a capacidade disponível de técnicos habilitados para a execução de serviços cadastrais e outros serviços associados às várias formas de controlo oficial de actividades rurais e do território, propusemos a criação a figura do *técnico oficial do território (TOT) ou técnico oficial para a floresta, agricultura e ambiente (TOFAA)*, sujeito a um *sistema nacional de acreditação* e formação complementar (similar aos TOC nas contas oficiais).

São estas várias medidas e outras, agora integradas nas opções políticas entretanto assumidas, que dão corpo às propostas que a seguir expomos a concluir esta obra.

C. Proposta para dinamizar a gestão fundiária e o cadastro

A proposta que a seguir esboçamos visa transmitir de forma sintética as medidas de política e as peças instrumentais fundamentais que concebemos para induzir uma mais célere e estimulada execução do Cadastro Predial ou a identificação onde este não vigore, aproveitando este processo para *impulsionar a mobilização da terra*, visando *tornar mais activos a gestão fundiária e o uso da propriedade rústica*.

Damos assim corpo final ao que fomos avançando ao longo dos vários domínios que analisámos. Pode considerar-se que a abrangência foi exagerada, quando apenas estavam em causa os prédios rústicos, mas concordarão que, afinal, as matérias estavam interligadas.

A nossa proposta visa aqueles objectivos de forma integrada. Não visa apenas o cadastro. E não resultou da feitura do livro, a que, pelo contrário, deu corpo. Resultou antes do muito que fomos apreendendo, especialmente na última década (desde os incêndios de 2003), sobre os instrumentos e a problemática de mobilização dos investimentos agroflorestais e da dinamização da gestão fundiária que lhe é indispensável. Fomos formulando e apresentando soluções, colhendo críticas e contributos, mais críticas do que concordâncias. Mas, afinal, o consenso, às vezes esforçado, lá foi surgindo e tem-se mantido, passando o crivo de muitas instâncias, dos proprietários e produtores, às suas associações e aos técnicos de terreno ou ao saber das universidades, das grandes empresas e investidores do sector aos financeiros, da Administração aos Governos. Esperemos que muitos, ou pelo menos alguns, se revejam no que propomos. A todos a nossa gratidão.

Como referimos, não podemos deixar de dizer que pela nossa parte nos revemos em várias das opções já assumidas pelo Governo, na «Estratégia para a Gestão e Reestruturação Rural» (para as quais colaborámos) e em algumas das acções preparatórias para o acesso à «Informação Cadastral e Geográfica».

É também neste enquadramento, embora o ultrapassem bastante, que as nossas propostas devem ser entendidas, visando ser um contributo mais para a essa concretização.

Sem se perder na fundamentação da estratégia que define, que atrás foi sendo alicerçada, aponta pistas e instrumentos muito concretos, que julgamos positivos para tornar mais prático e operacional o sistema de apoio à gestão e ao mercado fundiário rústico e à execução do cadastro. Por vezes, ousamos ir ao pormenor, eventualmente criticável, mas que julgamos útil deixar esclarecido. Acreditamos que é realizável e útil. Iremos ver se irá ter alguma utilidade.

Objectivos e instrumentos para uma reforma da gestão fundiária e para acelerar a execução do Cadastro Predial

Os objectivos da proposta são a instalação, com dinâmica própria, de um *sistema de apoio à gestão fundiária e à estruturação da propriedade rústica*, directamente associado à *aceleração da execução do Cadastro Predial* em Portugal.

A estratégia proposta será impulsionada por seis vectores de intervenção, interligados:

- Prosseguir a execução do Cadastro Predial através do SINErGIC
- Criar em rede municipal o painel da gestão fundiária e uso do solo
- Trazer novos meios à harmonização dos prédios com o registo predial
- Dar corpo ao mercado e criar o técnico oficial do território (TOT)
- Tornar o princípio «gestão rural ou pagador» base da posse da terra
- Dinamizar o mercado fundiário e o uso e registo das terras

A dinâmica que irá ser gerada pela operacionalização conjunta e interligada destes instrumentos, nos moldes que passamos a pormenorizar, que irá contribuir visivelmente para ultrapassar as principais limitações que o Cadastro enfrenta, bem como para dinamizar o mercado da propriedade rústica, dando este o sinal da efectiva utilização das terras.

Assumimos que o Governo irá efectivamente concretizar as orientações que assumiu pela RCM n.º 56/2012, que introduzirão importantes alterações de fundo nos princípios e métodos nestes domínios.

A estratégia por nós proposta, que o Estado prontamente pode desencadear, não implica grandes custos públicos adicionais (menos de 10 milhões de euros anuais), além dos que já gasta ou programou gastar e do redireccionamento dos meios humanos e técnicos de que dispõe e do saldo financeiro resultante da sua aplicação anualmente verificada, reduzindo sensivelmente (em largas centenas de milhões de euros) alguns dos mais pesados investimentos previstos.

Tem a grande vantagem, em comparação com alternativas mais centralistas ou apenas regulamentares, de instalar uma rede cooperante de novas iniciativas a nível local cuja dinâmica tornará mais activa a gestão e o uso das terras.

Figura 9 Proposta para a gestão fundiária e o cadastro

Prosseguir a execução do cadastro predial através do SINerGIC

Instalar a **Plataforma Informática SI – SINerGIC** como Balcão Único do Cadastro Predial
Concluir a **Execução Cadastral** nos sete Concelhos
Operacionalizar a “**Planta Cadastral Oficial**” do prédio
Delimitar as **Terras de Domínio Público** (Hídrico, Viário, etc) e das Servidões de a Público
Centralizar Levantamentos Cadastrais na DGT
Disponibilizar **Bases Prediais na Internet**

Criar em rede municipal o painel da gestão fundiária (PAGEFU)

Criar **Painel da Gestão Fundiária e do Uso do Solo (PAGEFU)**
Disponibilizar o **PAGEFU** aos **Municípios e Serviços Públicos** e na Internet
Editar e Disponibilizar **Ortofotomapa Oficial Anual Livre**
Migrar as Informações Gerspaciais de Outros Sistemas
Introduzir a **Microtoponímia** e os Descritivos das **Matrizes e Registos Antigos** (anos 50 e 60)
Criar e operacionalizar a figura da **Planta Oficiosa do Prédio**

Conseguir a harmonização dos prédios com o registo predial

Repensar a **Obrigatoriedade Geral do Registo Predial**
Oficializar a **Caracterização da Estrutura dos Prédios Urbanos**
Regular as **Regras de Acesso aos Livros Antigos** (Matriz e Registo)
Promover **Ações de Formação dos Funcionários** (Conservatórias, Finanças e Municípios)
Defenir o **Sistema de Credenciação dos Funcionários**
Promover a **Aprovação da Portaria dos Processos de Harmonização**
Regulamentar os **Modelos dos Documentos e Troca Informações**
Simplificar Processo de Actualização do Registo por Usucapião

Dar corpo ao mercado e criar o técnico oficial do território (TOT)

Dar corpo ao **Mercado dos Serviços Oficiais do Território**
Criar a figura do **Técnico Oficial do Território**
Organizar o **Sistema Nacional de Acreditação de Técnicos Oficiais do Território (TOT)**
Organizar o **Mercado de Serviços Cadastrais e Territoriais**
Estabelecer **Tabelas de Preços de Referência dos Serviços dos TOT**

Tornar o princípio «gestão rural ou pagador» base da posse da terra

Adoptar «**Gestão Rural ou Pagador**» como base do uso e posse da terra
Operacionalizar a **Bolsa de Terras**
Montar **novo Processo de Avaliação** Geral dos Prédios Rústicos
Criar **Declaração de Gestão Rural** (Anexo Decl. Anual IRS/IRC)
Aplicar **IVA reduzido** – Taxa «liberatória» da produção agro-florestal
Implementar o **Manifesto de Extracção ou Colheita Agro-Florestal**

Dinamizar o mercado fundiária e o uso e o registo das terras

Criar **Fundo Imobiliário Patrimonial das Terras Rústicas Disponíveis (FTD)**
Promover o **Registo das Terras Abandonada e Sem Dono em nome do Estado**
Dinamizar a **Caracterização Cadastral em Zonas de Indefinição Predial**
Atribuir **Concessões Sub-regionais das Terras Disponíveis do Estado**
Atrair **Sistema Financeiro e Poupança ao Investimento rural**
Operacionalizar o **Estatuto Fiscal e Financeiro da Gestão e Investimento Florestal**

C.1. Prosseguir a execução do Cadastro Predial através do SINerGIC

Assegurar a concretização com êxito da execução do Cadastro Predial através do SINerGIC (Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral) é a única forma plausível de virmos a ter cadastro. Para isso, é imperioso passarmos dos ensaios à prática. As áreas de ensaio cadastral já executadas no terreno (ou parte delas, no mínimo) têm de ser concluídas, tornando-se *áreas em regime de cadastro*, demonstrando a validade do sistema. E para resolver o que falha não podem faltar meios, sob pena de mais um desperdício e esbanjamento que todos queremos evitar. Lembremos que quem não cumpre compromissos deita a perder o êxito.

Por isso, há três frentes essenciais para avançar:

- *instalar a plataforma informática SI – SINerGIC como Balcão Único do Cadastro Predial*, afinando-a depois na operacionalidade e interligações;
- *prosseguir o desenvolvimentos dos contratos de execução cadastral*, dando início às respectivas campanhas nos sete concelhos já adjudicados;
- *conseguir concluir e validar a execução cadastral nas zonas já iniciadas*, definindo o processo que as conclua, para aplicar aí o regime de cadastro.

O facto de o Cadastro Predial ter sido executado em vários concelhos sem nunca ter sido concluído obriga a validar cuidadosamente o sistema a adoptar. Sem confirmar que tudo isto funciona, como esperado, afinando o que certamente surgirá para aperfeiçoar, pode ser um equívoco avançar mais.

Procuramos contribuir com soluções práticas, para suprir as deficiências que têm impedido a conclusão dos procedimentos iniciados, abrindo ao mesmo tempo um processo simples que vá aumentando, um pouco por todo o lado, o número de prédios harmonizados com o registo predial. Propomos alguns ajustamentos, com *quatro novos processos gerais preliminares* às operações de execução do cadastro, que cremos acelerarão e reduzirão os custos deste.

1. O primeiro visa acelerar a harmonização entre os prédios e o registo predial, com a *ferramenta da microtoponímia e dos registos prediais históricos*, que os municípios podem pronta e interessadamente preparar, desde que seja criada uma plataforma comum para ganhar eficácia nestes procedimentos (como adiante propomos com o painel da gestão fundiária).

2. Depois, instalar o procedimento da *execução do cadastro prédio a prédio*, em qualquer ponto do País criando para tal a *planta cadastral oficial do prédio* (distinguindo-a do cartão de identificação do prédio das zonas cadastradas), com directa aceitação para efeitos de cadastro predial, porque confirmada no terreno por técnicos acreditados que verificam a demarcação do prédio e aceitação dos confinantes, verificando, também, a conformidade com a descrição do registo. Será um processo aberto a

todo o País, que os proprietários interessados promoverão, (se a preços tabelados razoáveis), motivados pelos técnicos.

3. A terceira proposta visa a *antecipada delimitação das terras do domínio público*, bem como das servidões de utilidade pública, eliminando pretensas áreas irregistráveis da execução do cadastro, clarificando os ónus sobre os prédios, e as condicionantes legais que é imperioso tornar claras para os proprietários e, muito interesseiramente, permitindo identificar as terras sem dono conhecido, que são um «trunfo» do Estado para ajudar a financiar o Cadastro.

4. Estipular a *avaliação prévia do conhecimento da estrutura predial e do grau de harmonização dos dados prediais*, num processo a desenvolver pela Direcção-Geral do Território, que deverá condicionar a selecção dos novos concelhos a cadastrar, reconhecendo que aquela é o verdadeiro caminho crítico do êxito do cadastro nas zonas do minifúndio. Dar-se-á, assim, prioridade aos concelhos onde esse processo esteja mais avançado, «premiando» os municípios (e respectivos cidadãos) que já tenham investido nesse processo ou que o venham a fazer a partir do desencadeamento deste processo pelo DGT, com a divulgação anual daquela avaliação (ou *ranking*).

Estes quatro processos complementares trarão forte incremento à harmonização entre os prédios e o registo predial, cujos dados «originais» (antigos) irão colher, associando-lhe uma base toponímica muito enriquecida que a facilitará imenso, aumentando os prédios harmonizados ainda antes da execução cadastral. Reduzem-se, assim, muito as zonas de indefinição e os prédios não identificados, ou, inversamente, delimitam-se as zonas onde os trabalhos de caracterização predial serão mais difíceis ou impossíveis, o que irá permitir quantificar com muito maior rigor (e portanto, reduzir bastante) os serviços cadastrais de empresas especializadas a contratar pela DGT, orçados em 69% dos custos da operação.

Afinal, as soluções alternativas que parecem viáveis para desobstruir os entraves ao cadastro (como os casos executados demonstram) passam sempre e em grande parte pelo trabalho prévio, directo e continuado a nível local.

Naturalmente, a concretização destes instrumentos envolve ainda outros procedimentos que lhes estão associados. Alguns estão já previstos pelo Governo, como *centralizar na DGT os levantamentos cadastrais* (já em curso, mas cuja disponibilização importa assegurar) ou o *Balcão Único para o Cadastro Predial* (em curso), outros desenvolvemos mais à frente e outros ainda ficam prejudicados pelo condensado da proposta.

C.2. Criar em rede municipal o Painel da Gestão Fundiária (PAGEFU)

A segunda medida da proposta visa, precisamente, criar em rede municipal o Painel da Gestão Fundiária e Uso do Solo, dando a base para que os municípios passem a desempenhar completamente o papel que já assumem, como fulcro das referências geoespaciais dos prédios (rústicos e urbanos). Tornar-se-ão efectiva e progressivamente o centro único de atendimento dos licenciamentos, autorizações e informações da gestão fundiária e do uso das terras, como aliás a legislação do ordenamento do território já estabelece.

Mas impõe-se um alerta. O objectivo deste painel não é o rigor geoespacial, ao contrário do Cadastro Predial. Trata-se antes de aproveitar, informatizar e tornar acessível toda a informação fiável que seja disponibilizada, ligada a cada prédio e ao território. Toda a informação será aceite, desde que tecnicamente válida e inserida nas regras do sistema pelo interessado (público ou privado), sendo o processo concebido para acolher todos os dados associados aos prédios, mesmo sem grande rigor geoespacial, diferenciando sempre as implantações correctas das localizações indefinidas.

O painel nada tem que ver com a especificidade do «Balcão Único do Cadastro Predial»¹⁵². Mas pode e deve ser associado à plataforma informática que irá dar suporte à bolsa de terras e ao seu sistema de identificação perimetral, previsto na RCM n.º 56/2012. Esta prevê a criação de uma aplicação complementar do Parcelário (SIP), colhendo do levantamento da estrutura parcelar ou semipredial de quase todo o território de que este já dispõe. Mas essa operacionalidade associada à bolsa de terras não deve prejudicar o âmbito mais alargado do painel.

Tal medida de intervenção vai implicar diversos instrumentos que expomos.

1. Criar o *painel da gestão fundiária e uso do solo (PAGEFU)*, como plataforma tecnológica comum da Administração (serviços centrais ou similares municipais) para todos os processos ligados à gestão fundiária, construindo uma aplicação-base, de livre acesso e consulta, permanentemente disponível e comunicável pela Internet, cuja gestão local será protocolada com cada município (e serviços públicos aderentes), como balcão preferencial de atendimento directo complementar. A aplicação-base colherá das variadas aplicações já desenvolvidas em vários municípios que apostaram e já testaram sistemas similares, permitindo a migração da informação entre os sistemas. O Estado assume o desenvolvimento da aplicação e a sua cedência aos municípios e serviços protocolados, sem encargos de licenciamento, nem de actualização informática, custos que o Estado terá de assumir e garantir (como faz qualquer grande empresa com os seus sistemas!).

¹⁵¹ Nem este painel conflitua «com a base de dados partilhada por todas as entidades públicas» com dados sobre «identificação da propriedade» que a RCM n.º 56/2012 determinou que irá avançar, centralizada pela DGT.

2. Para assegurar a coerência geoespacial destas informações, é necessário que todas elas tenham a mesma base cartográfica, o que impõe que a DGT passe a editar um *Ortofotomapa Oficial Anual de Portugal*, com as divisões administrativas oficiais e as delimitações do domínio público e servidões oficiais, que irá aperfeiçoando. E para permitir migrar outras bases gráficas do território (sem garantir rigor absoluto, mas apenas com o rigor pragmaticamente aplicável) será definida uma *rede de pontos de referência territorial*, bem visíveis no terreno, que a DGT definirá com os municípios, e que serão permanentes. Forçoso será que este *Ortofotomapa Oficial Anual* seja livremente disponibilizado (pelo menos) no painel PAGEFU, tornando livre, como é óbvio (ou deve ser), o acesso à informação territorial nacional primária (como já acontece, mas não acontecia, com as leis e o *Diário da República*, anteriormente não disponíveis na Internet sem pagamento). Isto implica que os dirigentes revejam o costumado vício instalado na Administração de cobrar sempre, mesmo aquilo que já está pago pelos impostos. Os interesses privados ajustar-se-ão, como é inapelável.

3. Um dos primeiros objectivos do painel PAGEFU será aportar ao Cadastro, «como moeda de troca», os dados, confirmações e apoios locais que permitam *contribuir para a harmonização dos dados prediais*. O município assumirá a introdução da *microtoponímia e descritivos das matrizes e registos antigos*, da década de 1950 ou 1960 (ou da época ajustada às antigas descrições prediais), que, excedendo trinta anos, são já parte dos arquivos distritais e de acesso não reservado. Para a identificação geoespacial dos prédios, pode a DGT digitalizar e instalar no sistema imagem ajustada das fotografias aéreas da época (sempre ajustadas à acima apontada rede de pontos de referência territorial), sendo esta do seu próprio interesse pelo trabalho facilitado que daí virá ao Cadastro.

4. Será criada a figura da «*Planta Oficiosa do Prédio*» (*POP*), como base extraível para documentação impressa a obter do painel, com a selecção da informação associada que se pretenda, cujas condições de operacionalidade são asseguradas e controladas pelo sistema, a qual conterá os dados físicos essenciais de cada prédio, com a sua delimitação, dimensões e áreas de implantação de edificações (e parcelas, quando houver condicionamentos ou apoios oficiais, se for o caso), com base na declaração dos proprietários e nos levantamentos que disponibilize ou que sejam entregues em termos oficiais, mas agora entregues sempre num único suporte, interligado aos restantes, eliminando as incoerências de informação. Evitará a maior parte das repetições de levantamentos (privados e públicos) obrigatórios, para a implantação das edificações, o licenciamento das plantações, os projectos e candidaturas, etc. (ficará disponível com

simples código de acesso, como já acontece com as matrizes e os registos). A validade da *planta oficiosa do prédio* é apenas oficiosa (embora aceite para uso oficial até existir Cadastro na zona e estará sujeita às alterações e ajustamentos que forem introduzidos. Todas as informações e modificações serão sempre de introdução informática, ainda que com apoio directo ao cidadão nos serviços públicos (num processo muito similar ao que se passa com as actuais matrizes e cadernetas prediais, cuja funcionalidade está bem demonstrada). Esta *planta oficiosa do prédio* representará a declaração geoespacial do proprietário, suportado nos técnicos que bem entenda, mas que lhe dão a possibilidade de esclarecimento local; (outra coisa bem diferente será a *planta cadastral oficial* acima referida, de efectiva e reconhecida validade para qualquer negócio jurídico, mas que só o SI-SINErGIC, sistema nacional do Cadastro Predial, pode emitir).

5. *A organização e formação das equipas municipais que assumirão a operação directa do painel PAGEFU, constituídas por técnicos do município, é outro passo fundamental. Têm apenas de ser vocacionadas e formadas para tal, podendo suceder o mesmo nos serviços públicos protocolados. Pelos exemplos conhecidos, não é nada que exija avultados encargos municipais, resolvida a questão da disponibilidade do sistema informático, pois para dar dinâmica e operacionalidade a este processo, num município semi-rural de média dimensão, bastará uma pequena equipa de dois ou três técnicos, em geral alocados a esta tarefa a meio tempo, mas, com algumas campanhas locais intensivas, apoiados por dois administrativos, dispondo de apoio técnico-informático eventual. Importa é tratar de reforçar a ligação franca e directa com a conservatória e o serviço de Finanças (onde um ou dois funcionários estarão preparados para os apoios convenientes, preparando e aligeirando muito do trabalho indispensável para a realização do cadastro, que de uma forma ou outra teriam de fazer)*¹⁵³.

¹⁵² Vide caso exemplar do município de Mira, no âmbito do projecto SICAVIM.

Haverá outros procedimentos associados, designadamente os necessários para assegurar a migração ou transposição das informações geoespaciais de outros sistemas (designadamente a estrutura perimetral das parcelas do Parcelário) ou para regular os acesso e protecção de dados que a aplicação destes instrumentos implica, mas que deixamos para novos desenvolvimentos.

C.3. Conseguir a harmonização dos prédios com o registo predial

A principal limitação para a execução e conclusão do Cadastro Predial resulta de «a caracterização cadastral ser sempre provisória enquanto não for possível a harmonização com o registo predial», como diz o artigo 27.º do seu regulamento. Eis, pois, a principal condicionante do êxito do Cadastro.

Relembremos um pouco o atrás dito sobre a origem dessa desarmonia. A desarmonia é a falta de correspondência entre a realidade no terreno que o cadastro caracteriza e os termos da descrição predial constante no registo, ou seja, na conservatória. Sem o registo da propriedade, não há descritivo na conservatória. E, sem este estar actualizado, o cadastro fica diferido.

Como é bastante baixa a taxa de prédios rústicos registados, a primeira necessidade para o Cadastro é que os prédios passem a estar registados. Isto acontece bastante menos no caso dos prédios urbanos por os proprietários protegerem melhor os direitos sobre estes. Mas há ainda os casos em que a desarmonia resulta de não ser possível fazer corresponder o artigo da matriz, em geral mais actualizado e próximo da realidade do prédio no terreno, com o artigo referido na descrição predial na conservatória. Quase sempre isso resultou de as Finanças terem decidido proceder, uma ou mais vezes nas últimas décadas, a uma nova identificação predial para reavaliação dos prédios rústicos, alterando completamente a numeração dos artigos da matriz, agregando inúmeros prédios e separando outros, alterando e reduzindo a toponímia, sem assegurar a correspondência com os anteriores artigos para os casos em que o prédio está registado. A forma de ultrapassar esta situação será buscando o descritivo originário e a terra que lhe correspondia, o que exige conhecer os dados registrais e matriciais antigos, como referimos.

Importa, pois, encontrar procedimentos que permitam alterar esta situação para conseguir generalizar a desejada harmonização. É o que agora propomos.

1. A primeira questão a resolver resulta do facto de não ser obrigatório o registo predial dos prédios rústicos e urbanos, salvo em alguns casos, sendo-o para quase todos os negócios jurídicos sobre os imóveis, para os quais já é imprescindível o seu prévio registo. Mas mantém-se o princípio geral de que o registo predial não é obrigatório, mas é antes o registo voluntário de um direito (de propriedade). É uma questão fundamental, mas que não é entendida pela maior parte das pessoas, que não sabem, nem entendem, porque há duas identificações prediais (na conservatória e na matriz) e por que razão não é o registo obrigatório, quando podem ser lesadas por o não ter efectuado (como no caso da precedência da usucapião). Sem opinar sobre matéria que nos transcende, das doudas opiniões ouvidas resulta ser oportuno o legislador *repensar a obrigatoriedade geral do registo predial*, já que ele passou a ser necessário para qualquer negócio

jurídico, tornando essa não obrigatoriedade apenas muito parcial, para os casos em que o proprietário não quer dispor do imóvel, mantendo-o tal qual está.

2. De seguida, para facilitar a harmonização, é necessário identificar o que é certo; para isso é fundamental criar um processo expedito para que os proprietários que queiram possam promover directamente o *reconhecimento cadastral da demarcação de prédios*, isolados ou agregados, a confirmar por técnico credenciado, a preços módicos (que devem ser tabelados), desde que assegurem os custos e o envolvimento dos proprietários confinantes, obtendo uma *planta cadastral do prédio*, que será provisória, quando não for possível obter a confirmação por todos os comproprietários vizinhos, mas ainda assim válida na georreferenciação dos marcos do prédio.

3. Outra componente fundamental será dar carácter oficial ou oficioso à *caracterização da estrutura dos prédios urbanos*, de que muitos ou mesmo a generalidade dos municípios já dispõem pelo menos para os perímetros urbanos. A partir dessa base é muito mais fácil conseguir a harmonização com o registo, porque a generalidade dos proprietários regista esses imóveis urbanos de delimitação firme e visível, a mudança da estrutura dos prédios e arruamentos está documentada nos arquivos municipais e a mudança dos topónimos e endereços são conhecidas ou estão actualizadas.

4. A situação mais complexa surge no espaço rústico, onde a correspondência não é directa, pois exige o recurso a épocas passadas, quando essa correspondência acontecia quase sempre. Ora, como vimos e propomos, os municípios poderão dar forte contributo para isso, carregando no painel PAGEFU os descritivos prediais e a microtoponímia. Será apenas necessário estipular, se for necessário, as *regras de acesso aos livros das descrições prediais e das matrizes antigas*, antecipando a sua generalização, sabendo que livros já estão (ou deviam estar nos termos da lei) nos serviços ou arquivos distritais.

5. Mas nenhuma harmonização se consegue sem que as pessoas envolvidas, de parte a parte, saibam do que estão a tratar e conheçam as regras e processos que os outros serviços têm de cumprir. É, pois, fundamental organizar e *promover acções de formação dos funcionários* das conservatórias, das Finanças e dos municípios (sempre mais do que um de cada serviço), que sejam curtas e práticas e formem espírito de equipa, porque este vai ser sempre indispensável, mesmo depois de executado o Cadastro, para todas as actualizações que serão necessárias. Este processo assume, evidentemente, que será também definido um *sistema de credenciação dos funcionários*.

6. É imperioso que os ministérios envolvidos se entendam e promovam a *publicação da portaria dos processos de harmonização*, que «deve regular estes processos e o acesso recíproco aos elementos relativos a prédios constantes das respectivas bases de dados», como diz o artigo 27.º do Regulamento do Cadastro Predial, mas ainda não foi feito; neste domínio é preciso regulamentar quais são os *processos e os modelos dos documentos e troca de informações entre os serviços*, do município para a Finanças e daqui para a Conservatória, e vice-versa, de modo que estes possam assumir o carácter oficial que lhes for devido, o que, como foi dito, se irá manter também por tempo indeterminado.

7. Finalmente, embora só dependa da revisão do Código do Registo Predial, muito facilitaria e tornaria mais económico o processo de actualização das inscrições dos titulares nos respectivos prédios a definição de um processo mais expedito que o actual para os *processo de actualização do registo por usucapião para trato sucessivo e por boa-fé*, aligeirando a exigência documental a aplicar aos casos de herança, que é possivelmente um dos mais frequentes.

No fundo, são quase todas medidas que tantos quantos trabalham no sistema cadastral e de identificação e registo predial sabem ser necessárias e estarem previstas na lei, mas que, sem razão que se conheça, nunca mais avançam.

C.4. Dar corpo ao mercado e criar o «técnico oficial do território» (TOT)

A instalação do painel PAGEFU vai permitir agregar uma multiplicidade de tarefas de levantamento dos limites prediais, ocupações e usos do solo, que antes da sua existência não podiam ter localização georreferenciada ou estavam dispersas, mas que agora se pretende que fiquem interligadas e ganhem, progressivamente, validade e exactidão. O ponto máximo só será obtido com a execução do Cadastro e a sua validade jurídica (depois de, por consulta pública, ser validada a caracterização predial da zona).

É, pois, forçoso passar a dispor de um tipo de técnico acreditado que preste, já não apenas os serviços cadastrais, mas que assegure também, em termos que possam ser oficializados, o reporte com exactidão do que, passando-se no terreno, vai expresso nas plantas e documentos de diversa aplicação oficial e privada. E essa função vai seguramente evitar muitos dos processos e deslocações (levantamentos de áreas, informações ao processo, confirmações e disputas sobre dados geoespaciais, etc.) que passarão a ser verificados localmente e reportados de forma sempre disponível no sistema PAGEFU.

Mesmo para a execução do Cadastro Predial, o ponto fulcral da eficácia e credibilidade do sistema reside quase totalmente na capacidade, honestidade e perfeccionismo do técnico que no campo, ou junto do titular, recolhe, valida e introduz no sistema a informação de base cadastral. As empresas autorizadas para realizar trabalhos no domínio do cadastro predial valem essencialmente, neste aspecto, pela sua capacidade de seleccionar, formar e gerir meios humanos que assegurem a qualidade da aquisição de dados cadastrais.

E, como vimos, o acréscimo de trabalhos cadastrais a efectuar (admitindo o prazo de 15 anos) vai fazer crescer acima das muitas centenas os técnicos habilitados necessários. Mesmo que as tarefas se reduzam significativamente pelos processos preliminares ao cadastro que o PAGEFU virá simplificar, há ainda muitos trabalhos que já se realizam no terreno (para projectos privados, candidaturas, etc.), que os técnicos privados e públicos, das associações do parcelário, profissionais liberais, etc., poderão assegurar desde que recebam a formação essencial e promovam a sua acreditação pelo sistema. Numa estimativa grosseira careceremos, em média, de 3 a 5 técnicos habilitados por concelho.

Torna-se, pois, necessário:

- 1. Dar corpo ao mercado dos serviços oficiais do território**, agregando aos serviços cadastrais o reconhecimento das ocupações e usos do solo referentes à agricultura, à floresta, ao ambiente e às áreas protegidas, mas também aos recursos minerais ou mesmo mineiros de superfície, e muito naturalmente à edificação urbana e rural, às infra-estruturas, aos sinistros de incêndio ou outros, bem como um conjunto de outros serviços de reconhecimento oficial no terreno, eventualmente mais especializados, a que os serviços

públicos sectoriais tem cada vez mais dificuldade em responder, reservando a disponibilidade destes últimos para as matérias especializadas do seu sector.

2. Para *assegurar a liberalização e consolidação do mercado dos serviços cadastrais e territoriais*, já iniciada com o novo conceito do Cadastro Predial, pode ainda ser transferida para os técnicos, devidamente seleccionados e acreditados, toda a execução dos trabalhos de conservação do cadastro, ainda quase totalmente reservada aos técnicos da DGT (ex-IGP). Ao associar estas funções àquele já amplo conjunto de actividades, estaremos a dar corpo e continuidade ao volume de serviços deste novo mercado de *serviços do território*, fazendo-os ganhar a capacidade organizativa e a estabilização necessárias, que são regras basilares da abertura de mercados. Dar-se-á, assim, a viabilidade e interesse económico a este mercado, criando as condições indispensáveis para a autonomia e independência dos técnicos, que, afinal, se traduzirão na qualificação do desempenho destes serviços.

3. Estas são as condições para criar a figura do «*Técnico Oficial do Território*» (TOT), ou *Técnico Oficial da Floresta, Agricultura e Ambiente* (TOFAA), a que se juntam os dos serviços cadastrais, do uso do solo e da edificação, etc. Criar-se-á assim esta nova actividade profissional, dando-lhe o enquadramento jurídico conveniente (algo similar ao que já acontece com os técnicos e revisores oficiais de contas ou os avaliadores da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários), definindo as qualificações que devem ter e graduar, bem como a experiência e conhecimentos para responder à exigência da função e suas especificidades.

4. Organizar o sistema nacional de acreditação dos técnicos oficiais do território, dando nova força à anterior acreditação, é a tarefa que decorre da credibilização oficial que se pretende que tenham estas funções. É assim necessário promover a organização de acções de formação inicial e continuadas, que assegurem a *acreditação controlada e a orientação formativa dos TOT*, de modo que assegure a fiscalização ou supervisão da Autoridade Nacional de Cartografia (que é a DGT). Esta deverá manter um registo centralizado dos TOT e seus serviços, tendo poderes para condicionar ou penalizar os técnicos infractores, promovendo também a distinção anual dos casos que o mereçam.

5. Finalmente, cumpre à DGT estabelecer «*tabelas de preços de referência*», que atendam à redução de custos que os técnicos terão com os tempos e deslocações a efectuar e à concentração de tarefas a nível local, bem como à estabilidade e acréscimo de volume do conjunto dos serviços, contribuindo para uma declarada redução de custos para o utilizador.

Este corpo de medidas permite lançar um novo vector de estímulo à identificação predial, enriquecendo a dinâmica gerada a nível local.

C.5. Tornar o princípio «gestão rural ou pagador» base da posse da terra

Assegurados os instrumentos operativos, que a par do SINERGIC darão apoio concreto aos processos de gestão fundiária e à preparação acelerada das operações de execução do Cadastro, impõe-se *desencadear um processo que estimule os proprietários e os produtores à identificação e registo das suas propriedades e ao uso produtivo da terra.*

Dessa dinamização do uso da terra o Estado e todos nós só temos a ganhar, em mais empregos e trabalhos a executar, mais produtos agroflorestais abastecendo a indústria e o comércio, mais impostos directos ou indirectos e, ainda, pela função socioeconómica de sustentação, de emprego e base de apoio de alguma terceira idade e da preservação da paisagem. Mas, mais ainda, isso evita que se potenciem os riscos, cada vez mais visíveis, provocados pelo abandono, pelos incêndios cíclicos e pela desertificação, que sempre se acumulam, destruindo o património territorial por nós herdado, que nos cumpre valorizar e deixar aos vindouros.

É, pois, prioritário para o Estado, como já assumiu que vai fazer, estimular os produtores e proprietários no uso e na gestão activa das suas propriedades ou na disponibilização das terras desaproveitadas através da bolsa de terras, dinamizando assim o mercado de arrendamento rural.

A ausência de cadastro geral dos prédios rústicos (e urbanos) é uma das razões inibidoras mais fortes de um mercado fluido da imobiliária rústica, persistindo aquelas terras por aproveitar (e é, também, totalmente impeditiva de qualquer fiscalização e coimas de base predial que se criassem), pelo que o painel PAGEFU e a Bolsa de Terras são peças cruciais para este efeito.

Ora, como já atrás abordámos, o Governo aprovou em Maio de 2012 uma orientação inovadora que visa «promover a aplicação à propriedade rústica do princípio de beneficiar quem promove o uso da terra e de responsabilizar quem a abandona», prevendo mesmo (mas para aplicar só depois do programa de assistência) «a redução do IMI para quem gere a terra ou para quem a disponibiliza na bolsa de terras». E estabelece ainda que deve ser «definido o valor patrimonial fundiário, designadamente em função do seu potencial produtivo, aproximando-o do valor de mercado e separando a avaliação fundiária dos prédios rústicos dos activos biológicos neles existentes»¹⁵⁴. São precisamente estes princípios que propomos sejam efectivamente adoptados, sendo embora importante convencer o Governo a admitir mesmo a isenção de IMI, já que na solução que preconizamos não irá haver perda de imposto (o que dilui as defesas orçamentais que terão condicionado a decisão).

Assim, propomos que a dinamização da identificação predial facilitadora do cadastro e da gestão e rural seja gerada pelo seguinte:

¹⁵³ Extracto da Resolução de Conselho de Ministros n.º 56/2012, de 31 de Maio (DR a 5 de Julho de 2012), pontos C.2.a) e C.3.e do «Anexo – Linhas Orientadoras para o Cadastro e a Gestão Rural», em cuja preparação colaborámos.

1. Para estimular os proprietários no uso ou na disponibilização das terras desaproveitadas e no cadastro geral dos prédios rústicos, torna-se necessário *adoptar o princípio «gestão rural ou pagador»*, como o Governo já decidiu. Mas o princípio é mesmo isentar quem gere e não reduzir o imposto (como timidamente o Governo decidiu). É, no fundo (ou deveria ser), o Estado assumir que, no caso da propriedade rústica (muito diferente da urbana), *o imposto não é sobre o património, mas sim sobre o património inactivo*, que não cumpre a sua função social e acarreta encargos públicos acrescidos. Isto, afinal, corresponde a isentar de IMI quem gere a terra ou a disponibiliza para arrendamento, passando a *centrar a cobrança do IMI nas propriedades abandonadas*, o que implica que o *IMI rústico tem de ser mais elevado para ser desmotivador, aproximando o valor patrimonial fundiário do valor de mercado*, ou seja, do seu valor potencial, como resolveu o Governo. A isenção poderá equivaler a abater o IMI como se fora retenção na fonte de IRS/IRC. E *mantém-se a liberdade dos proprietários, caso insistam em manter o abandono* e a não disponibilização das terras, desde que assumam o custo fiscal do IMI, que nunca será desproporcionada. Dado o facto de o IMI Rústico render apenas 8,4 milhões por ano, correspondendo a 0,72 euros por prédio rústico e por ano, aquela opção permitirá, sem lesar quem gere a terra ou vive e trabalha no meio rural, que o Estado consiga um ganho fiscal.

2. Este processo torna indispensável *operacionalizar já a Bolsa de Terras*, para assegurar aos proprietários um local onde disponibilizar os seus prédios. A bolsa não é mais do que um sistema de informação, disponível na Internet, que permite divulgar ofertas e procuras fundiárias rústicas, permitindo começar a organizar este mercado, pouco mais do que incipiente. A grande vantagem da Bolsa de Terras é ficarem visíveis de forma agregada quais as terras para arrendamento ou para outras finalidades (venda, permuta, troca por unidades de participação de fundos, etc.). O painel PAGEFU, partindo de uma adaptação do Parcelário, como está previsto, ou de outra forma a definir, pode e deve ser o sistema-base de que a bolsa carece para a localização e identificação predial. A criação da Bolsa de Terras, já aprovada na generalidade pelo Parlamento, deve ocorrer ainda em 2012.

3. Mas, para assegurar que o Estado não sai a perder (essencial a qualquer proposta no momento presente), torna-se necessário resolver a questão fiscal dos prédios rústicos, cuja colecta de IMI *«quase não compensa»* os custos da reavaliação dos prédios. Conforme a orientação governamental estabelecida, propomos um *novo processo de avaliação geral dos prédios rústicos*, expedito mas pragmático, calculando por baixo o valor-base do terreno, aplicando critérios muito próximos dos usuais no mercado (em

processo muito simplificado, apenas com base nas matrizes actuais, desde que com acesso paralelo ao PAGEDU). *Extingue-se, assim, o pesado sistema de avaliação predial rústica actual*, baseado na valorização das produções das culturas existentes, que afinal prejudica quem mais investe e contribui para a economia e o emprego. É uma opção que o Governo já assumiu, só não definiu como, para o que apresentamos atrás uma proposta bem concreta.

4. Para que o princípio «gestão rural ou pagador» seja aplicável, será então necessário *identificar quem gere a terra ou quem a abandona*. Cremos que a única forma plausível de concretizar este sistema, sem instalar um processo fiscalizador pesadíssimo, sem cabimento, é montar um *processo declarativo anual de gestão rural*, a expressar pelo proprietário em modelo associado às declarações anuais de IRS/IRC, que passaria a constar de um novo anexo específico para o efeito, muito similar ao actual Anexo F dos Rendimentos Prediais (um novo Anexo F.1). O facto de ser um processo declarativo transfere para o proprietário o trabalho da recolha de informação, assumindo este a responsabilidade de falsas declarações, devendo por isso também o modelo declarativo ser reduzido ao mínimo essencial, mediante normativo esclarecedor e ser introduzido de forma gradual (durante os primeiros anos).

5. Este processo declarativo abre a oportunidade para a resolução de outro problema fiscal por resolver, que é o da tributação sobre os investimentos agroflorestais de longo prazo, como é o caso da floresta, que não podem ver reportados os custos assumidos na fase inicial ao momento dos proveitos realizados com o corte, a menos que haja demonstrações contabilísticas, que quase nunca existem. O que propomos é *tornar o acto da extracção o único momento de incidência fiscal sobre activos agroflorestais*, aplicando o IVA à taxa reduzida como taxa liberatória da produção agrícola, extensível a toda a colheita ou extracção agroflorestal. O contribuinte manteria a opção de demonstrar custos cumprindo o processo contabilístico habitual. É, no fundo, assumir estas produções como valor acrescentado que a Natureza dá a quem a trabalha, que seria tributado à taxa mínima.

6. Este sistema tem a grande vantagem de instalar um processo de controlo simples e universal das produções, através de um *manifesto de extracção ou colheita agroflorestal* (com volumes a normalizar por produtos, espécies e regiões). Deverá ser notável a entrada adicional de produções na economia real, passando o Estado a dispor por zonas de um instrumento essencial de gestão dos recursos agroflorestais e da sua sustentabilidade (mesmo mantendo o sigilo fiscal), sem retirar ao produtor aquela opção declarativa.

Será uma revolução fiscal no mundo rural, mas cremos que, se for gerida integralmente e o Estado for leal, surtirá efeitos muito positivos.

C.6. Dinamizar o mercado fundiário e o uso e registo das terras

A delimitação do domínio público, nas zonas onde o Cadastro Predial já haja sido ou venha a ser posto em prática, permitirá identificar todas as terras abandonadas ou sem dono, juntamente com as que ficarem em cadastro diferido nessas zonas. Complementarmente aos processos de cadastro, algumas terras são também detectadas como estando abandonadas, especialmente por ocasião dos incêndios florestais.

Na construção e rectificação das vias rodoviárias e noutras estruturas hoje desactivadas, ficam por vezes sem utilidade diversas parcelas que, isoladamente, se torna difícil tratar. Estando a chegar ao fim uma fase de grande expansão destas estruturas construídas, desactivando parte das vias preexistentes, foram ficando acumuladas essas numerosas parcelas e propriedades que hoje já não têm utilidade pública. São terras que podem e devem ser disponibilizadas, juntamente com as terras abandonadas ou sem dono, cuja posse cabe ao Estado e que o Cadastro Predial permitirá localizar. A titularidade pública destas parcelas e propriedades está dispersa por diversas instituições, tornando quase inviável proceder à sua gestão imobiliária. Estão a maior parte das vezes por registar e por inscrever na matriz, para poderem ser vendidas ou arrendadas. São, em geral, uma sobrecarga de trabalhos sem interesse para as entidades a que pertencem. No entanto, se a sua posse e responsabilidade de gestão e registo fossem transferidas para uma única entidade ou um fundo patrimonial, público, mas autónomo, que promovesse a sua gestão imobiliária conjunta com procedimentos ajustados a cada região homogénea, tudo indica que se poderiam criar condições de viabilidade na dinamização do uso e na mobilização produtiva desses terrenos. Esta conclusão sai muito reforçada se vier a confirmar-se a já referida afirmação de um antigo governante, de que podemos estar a falar de áreas de cerca de 20% do território, embora com variações regionais que importa avaliar. Se assim for, a oportunidade transforma-se num negócio de visível atractividade, mesmo que metade da área possa constituir taludes e barrancos ou zonas pedregosas de difícil, mas de não impossível, colocação.

É, pois, forçoso apostar nas potencialidades de arrastamento que trará a gestão imobiliária integrada destes terrenos, sendo certo que a entidade que os venha a assumir estará directa e urgentemente interessada na concretização do Cadastro Predial em cada região. É que sem ele não será possível identificar as terras abandonadas em volume razoável que dêem dimensão e rendibilidade aos esforços a promover.

Neste enquadramento, as intervenções necessárias para este fim serão:

1. Criar um *fundo imobiliário patrimonial de terras rústicas disponíveis* (FTD), integralmente público e autónomo, para o qual as entidades públicas detentoras de terrenos disponíveis (ou direitos de propriedade ou gestão

registáveis) transfeririam esses bens, recebendo em troca equivalentes unidades de participação, cuja valorização estaria associada à valorização global do fundo, não alterando significativamente o balanço patrimonial dessas entidades. A Direcção-Geral do Património será a principal entidade envolvida, por lhe caber a posse e gestão de todas as terras sem dono que pertencem ao Estado, sendo imprescindível a sua participação.

2. Ao FTD seriam atribuídas, além da gestão do seu património, as funções de *promoção do registo das terras abandonada e sem dono em nome do Estado* (por si representado para o efeito), a efectivação e actualização dos registos prediais dos restantes bens imóveis ou direitos, bem como a *directa dinamização da caracterização cadastral em zonas de indefinição predial* ou de proprietários desconhecidos ou ausentes. Aí será onde terá maior interesse em registar terras a favor do Estado, ao mesmo tempo que resolve as zonas de execução cadastral mais difícil. Mas simultaneamente *estimulará também os proprietários de terras subgeridas a disponibilizarem-nas através da Bolsa de Terras*, o que tenderá a diminuir os riscos e aumentar a produção na zona.

3. O FTD deverá constituir conjuntos de terras e direitos fundiários rústicos do Estado por zonas homogêneas com a dimensão conveniente (NUT III), atribuindo *concessões sub-regionais para a dinamização do mercado fundiário e a mobilização das terras disponíveis*, favorecendo a pronta venda, emparcelamento, permuta ou arrendamento dos terrenos do FTD. Os concessionários do FTD desempenharão um papel fundamental no estímulo à organização local da protecção e gestão florestal em dimensão, sendo alavanca fundamental na atracção para a região de novos investidores.

4. Lançada esta dinâmica fundiária, estarão criadas condições para atrair o sistema financeiro à montagem de instrumentos de investimento florestal a médio e longo prazo, designadamente de fundos de investimento imobiliário florestal (ou agroflorestal), que arrendem ou adquiram terras para as gerir em extensão, reestruturando essas propriedades, por aquisições e permutas, assumindo o emparcelamento funcional nessas zonas. Os proprietários rurais poderão ser investidores, permutando as suas terras por unidades de participação destes fundos, com possibilidade futura de acontecer o inverso, reagrupando as suas terras, trocando os títulos por prédios. Os baldios estarão também interessados em parcerias de investimento. Os fundos serão ainda um parceiro indispensável para os investimentos florestais em zonas de gestão comum, como as zonas de intervenção florestal. E, gerindo em dimensão, ajudarão a qualificar e sustentar uma série de actividades profissionais em meio rural.

5. Finalmente, quando o Governo cumprir a decisão, assumida já em 2012, de criar o *estatuto fiscal e financeiro da gestão e investimento florestal*,

«reconhecendo o princípio de excepção relativamente às actividades não competitivas ou de longo prazo, sujeitas a riscos exógenos, para viabilizar uma gestão mínima e sustentada do território», trará um conjunto de motivações adicionais para os proprietários e investidores passarem a gerir de forma mais activa uma boa parte dessas zonas. Como vimos, o universo de que estamos a falar envolve as áreas florestais menos rendíveis, e, além destas, pelo menos metade dos 2 milhões de hectares rústicos que carecem de gestão rural em Portugal.

Esse estatuto será o instrumento adequado para tratar de forma integrada os vários aspectos que têm tolhido o investimento, e muito especialmente a gestão continuada da floresta e dos espaços florestais de uso múltiplo. Permitirá enquadrar fiscal e financeiramente, de forma claramente favorável para o Estado, mas indispensável à viabilidade dessas actividades, um conjunto de novos instrumentos e normativos, muito deles já antes propostos e estudados. É o caso da *conta de gestão florestal*, dos *seguros florestais e garantia mútua*, das *entidades e técnicos oficiosos da gestão do território*, dos *estímulos à estruturação da propriedade rústica*, da *contabilidade florestal e do mecenato*, das *taxas de incidência florestal*, dos *benefícios fiscais à floresta*, e talvez outras, que seria vantajoso encarar integralmente. Já foi elaborado há oito anos um primeiro esboço desse estatuto¹⁵⁵.

E assim estarão lançadas as condições e os meios para uma nova e sustentada dinâmica de mobilização da propriedade rústica, contribuindo para uma acelerada execução do Cadastro.

Ficam aqui, pois, as nossas propostas, com o objectivo de dar um corpo coerente a este processo de que o espaço rústico tanto carece.

¹⁵⁴ Elaborámos, em 2004, no âmbito da assessoria ao XV Governo, para a RESF, a integração num único diploma legal estratégico de um conjunto de aspectos regulamentares relevantes para a actividade e investimento florestal, dando forma à proposta do Estatuto Fiscal e Financeiro da Floresta.

D. A fechar

Estamos cientes de que usámos de larga ousadia na configuração das soluções que preconizámos para, no nosso entender, resolver vários dos problemas que têm entravado a execução do cadastro em Portugal. Seja-nos desculpada a ousadia onde falhou o alvo, compensada pelos casos, que estamos certos que haverá, em que ela ajudou a apontar uma nova visão para a forma de estimular a gestão do território rústico português, em particular para as zonas, quase ainda rurais, em que está mais definhante a sua gestão sustentada.

Pretendemos partilhar uma visão do que pode ser, se quisermos, uma estratégia abrangente e mobilizadora, geradora de novas soluções em favor das actividades agrissilvipastoris e da já tão difícil gestão fundiária, que tantos de nós temos de tratar, com maior ou menor volume ou frequência.

Estamos prontos a defender as propostas que avançamos, porque elas não resultaram do fluir da pena, mas sim de muito trabalho no campo e a estudar muitas outras análises e soluções, partilhando ideias e experiências, ou em reuniões, construindo alternativas para poder avançar mais com o que colhemos da verdade dos outros.

Mas, de uma forma especial, este trabalho resultou, afinal, do profundo respeito e gratidão por quem no campo fez e faz a nossa terra e molda a sua paisagem, pela qual nutrimos uma infinda curiosidade pelas razões e tensões que lhe dão cor, mas também pelos equilíbrios e sábias artes do mundo rural, com que em outros tempos ainda convivemos. Parece hoje que foi quase noutra era.

Capítulo 7

Anexos

A. Notas adicionais sobre as fases e conceitos do Cadastro Predial

Neste anexo, esclarecemos o conjunto de conceitos e terminologia próprios do Cadastro Predial e SINERGIC e dos seus procedimentos.

Seguimos aqui as definições do Regulamento do Cadastro Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 172/95 de, 18 de Julho, que passa a estar em vigor nas áreas onde for lançada a execução do cadastro. Como os termos deste diploma foram por vezes alvo de ajustamento pelo Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de Maio, que aprovou a fase experimental do sistema cadastral SINERGIC, para evitar repetir as fases e os conceitos mais adiante, agregamos as definições e escrevemos a itálico as alterações correspondentes às alterações introduzidas por este. Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 65/2011, de 16 de Maio, acrescentou a este diploma um «Capítulo V-A – Cadastro Predial em zonas de intervenção florestal», estendendo às ZIF o regime de execução cadastral, e passou a permitir que, durante «o prazo de aplicação do regime experimental» podem ser «estabelecidas áreas de execução que que não coincidam, no seu âmbito territorial, com a delimitação das freguesias, acrescentando um novo n.º 2 ao artigo 52, mas não alterou o restante). Adiante escrevemos DGT – Direcção-Geral do Território onde antes estava IPCC ou IGP, aos quais esta entidade sucedeu como autoridade cartográfica e serviço cadastral.

São, pois, os principais conceitos em causa (Decreto-Lei n.º 224/2007):

- a *caracterização de um prédio* «é dada através da sua localização administrativa e geográfica, configuração geométrica a área» (art.º 2);
- a *localização administrativa* é dada pelo distrito, município, freguesia onde se encontre a maior parte da sua área ou, em zonas urbanas, a serventia principal, indicando a rua e o número de polícia (art.º 3);
- a *localização geográfica* é determinada pelo posicionamento das suas extremas no sistema de coordenadas adoptado (art.º 4);
- a *demarcação de um prédio*¹⁵⁶ é a operação de implantação de *marcos de propriedade* que definem as extremas do prédio, caso ainda não existam,

¹⁵⁵ Ver Regras de Demarcação (e Marcos) em http://www.igeo.pt/sinergic/documentos/demarcacao_fase2.pdf.

os quais devem ser colocados em comum ou concordância com proprietários dos prédios vizinhos, ao que os proprietários dos prédios em zona de execução do cadastro «são obrigados a proceder no prazo indicado nos editais» que a anunciam (art.º 16);

- a *configuração geométrica de um prédio* «é estabelecida pela representação cartográfica das duas extremas unidas através de uma linha poligonal fechada, e dos limites das áreas sociais, quando existam unidos da mesma forma» e pode ser completada com outras «representações topográfico cadastrais e áreas, incluindo as relativas a construções existentes», «obtidas por processos directos de medição ou de observação da superfície terrestre» (art.ºs 4 e 6);

- a *área de um prédio* «é a medida da superfície delimitada pelas respectiva extremas, sendo calculada sobre o plano em metros quadrados» (art.º 6);

- a *harmonização* é o processo que os proprietários de um prédio devem promover para assegurar a correspondência da descrição «do registo predial com a realidade que lhe está subjacente», única forma de assegurar o direito de propriedade que o cadastro confirmará em termos geoespaciais (art.º 27), à qual o descritivo do artigo matricial terá de se adaptar, acrescentamos nós. Diz ainda o regulamento que «a caracterização cadastral é sempre provisória enquanto não for obtida a harmonização com o registo predial». Diferentemente, e de forma menos exacta, veio o artigo 6 m) do Decreto-Lei n.º 224/2007 definir como «harmonização o processo que permite a identificação unívoca dos prédios através da correspondência entre os números de identificação do prédio e os números das descrições prediais e os dos artigos matriciais¹⁵⁷».

- o *prédio cadastrado* «é o prédio caracterizado e identificado na sequência de uma operação de execução ou renovação do cadastro já concluída (ou resultante de processo de renovação de cadastro)» (art.ºs 1 e 6);

- a *identificação de um prédio cadastrado* é efectuada «através de um código numérico unívoco, designado Número de Identificação Predial» (NIP), «cuja utilização é obrigatória em todos os documentos públicos como forma de identificação dos prédios cadastrados» (art.º 6), sendo passado a cada prédio um cartão de identificação predial, com a conclusão da execução cadastral;

- o *cadastro transitório* «é a situação em que se encontram os prédios que, embora cadastrados, ainda não foram harmonizados» assegurando a correspondência dos dados recolhidos com os do registo (art.º 6);

- o *cadastro diferido* «é a situação em que se encontram os prédios que, embora tenham sido abrangidos por uma operação de execução de cadastro, não se encontrem caracterizados e identificados» (art.º 6).

¹⁵⁶ A harmonização assim definida (restringida à correspondência do n.º da DP e art.º matricial) não basta para ter validade no negócio jurídico, se a descrição no registo predial não corresponder à realidade do prédio.

As peças oficiais de identificação dos prédios cadastrados são:

- o número de identificação do prédio é o «código numérico atribuído a cada um dos prédios cadastrados» (art.º 6), que passa a ser válido, unívoco e obrigatório «como forma de identificação dos prédios cadastrados» em todos os documentos públicos (art.º 7); é composto por 15 dígitos, em quatro conjuntos, com as seguintes correspondências: 1 (NUTI) – 666666 (Secção IGP) – 666666 (n.º do Prédio na Secção) – 22 (controlo);
- o cartão de identificação do prédio que é emitido pela DGT para cada prédio cadastrado, do qual consta o respectivo NIP (art.ºs 6 e 7) e demais elementos identificadores do prédio, sendo os cartões remetidos à junta de freguesia, no final da operação de execução do cadastro, para aquela o anunciar para entrega aos titulares, tomando devida nota dessa entrega;
- a cada prédio cadastrado corresponde uma *ficha cadastral*, no sistema da DGT, que contém os dados cadastrais relativos ao prédio, cuja obtenção é garantida a todos (art.º 8).

O conjunto de prédios cadastrados, no âmbito de uma operação de execução de cadastro, é representado através:

- da *caracterização provisória dos prédios*, que é a caracterização da estrutura predial da área em execução de cadastro, expressa sobre as bases cartográficas, depois de efectuados os trabalhos de campo, «com base nos elementos recolhidos» e «nas declarações de titularidade apresentadas pelos titulares cadastrais», ou seus representantes (art.º 31); caberá a elaboração desta à entidade executante da operação, sendo aceite pela DGT apenas quando alcance uma cobertura de 65%, após o que será sujeita à apreciação dos proprietários em processo de consulta pública¹⁵⁸;
- da *caracterização confirmada dos prédios*, que é a caracterização da estrutura predial da área cadastrada, depois dos ajustamentos decorrentes da consulta pública, expressando na base cartográfica da operação as delimitações e identificações dos prédios cadastrados e das áreas em cadastro diferido. Caberá ainda à entidade executante proceder a esses ajustamentos, entregando à DGT a *caracterização definitiva da operação de execução* contratada, que será aceite pela DGT apenas quando alcance uma cobertura de 70%, dando-se assim por concluída a operação de execução cadastral (art.º 34);
- da *folha cadastral*, que representa a implantação cartográfica de um conjunto de prédios contíguos; a sua obtenção é também garantida a todas as pessoas;
- da *carta cadastral do País*, que é composta pelo conjunto de folhas cadastrais que cobrem todo o território nacional» (art.º 8).

¹⁵⁷ Avó, Vera Sofia – 2011: Apêndice 2.

¹⁵⁸ Consultar o sítio do IGP em http://www.igeo.pt/instituto/organizacao/DSIC.htm#cons_PropRustica.

Finalmente, em todo o processo cadastral é garantida a todas as pessoas a obtenção de cópias de fichas e de folhas cadastrais, que a DGT/IGP assegura a todos, o que poderá ser obtido pela Internet¹⁵⁹.

B. Conservação do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica

A actualização cadastral, desde 1995, tem sido feita apenas através da resolução de processos de reclamação administrativa (PRA). Estes processos são instruídos pelos interessados, nos serviços de Finanças da área do(s) prédio(s) em causa, que depois os envia para o IGP para resolução.

As alterações nos prédios que requerem a intervenção do IGP são: 1) alteração de culturas; 2) inscrição/alteração de parcelas urbanas; 3) rectificação de estremas e/ou áreas; 4) transformação de prédio rústico em urbano, e vice-versa; 5) inscrição de prédios omissos; 6) destaque/desanexação para construção; 7) divisão de prédio rústico; 8) reunião de prédios e 9) erros na transcrição de elementos cadastrais.

As actualizações de nomes de proprietários, quando o prédio é transmitido na totalidade, são tratadas nas Finanças, que informam posteriormente o IGP acerca da alteração.

O IGP, depois de recepcionar os PRA, faz um orçamento para as despesas inerentes à sua resolução e apenas inicia o processo de resolução quando for confirmado que o processo está bem instruído, quando tiver garantia de que o prédio se encontra demarcado de acordo com as instruções técnicas fornecidas pelo IGP e quando o pagamento dos custos associados à resolução dos processos for efectuado.

Depois de finalizado o trabalho de campo e gabinete de técnicos do IGP, o processo é devolvido ao respectivo serviço de Finanças, para despacho e elaboração de nova caderneta predial.

O requerente é informado, por ofício, do envio do PRA para as Finanças.

Nota: Para mais informações, consultar:

http://www.igeo.pt/instituto/organizacao/DSIC.htm#cons_PropRustica

Bibliografia

- ABREU, Carlos d' – 2003: «Torre de Moncorvo na Cartografia Antiga – Séc. XVI-XVIII, Douro – Estudos & Documentos»; mestre em Arqueologia pela Univ. Porto e doutorando em História na Univ. Salamanca.
- ALEGRIA, M. Fernanda *et al.* – 1990: «Norte/Sul e Litoral Interior: Duas Divisões Dicotómicas de Portugal»; *Finisterra* XXV, 49, Lisboa.
- ALMEIDA – Alfredo de Moraes – 1898 – *Da Emphiteuse no Moderno Direito Civil Portuguez*, Coimbra – Imprensa da Universidade.
- ALVES, Jorge; Carvalho, João. 2010. *Os Bens de Domínio Público em Portugal*; Ponta Delgada: Universidade dos Açores; disponível em <https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1557/1/Os%20Bens%20de%20Dom%C3%ADnio%20P%C3%BAblico%20em%20Portugal.pdf>.
- ANTUNES, Vasco Filipe Costa – 2010: «Contributos para a história de Altimetria em Portugal»; *Revista do Instituto Geográfico e Cadastral*, Lisboa.
- ASCENSÃO, J. Oliveira – s/d: «Direitos de Utilização da Terra»; disponível em <http://www.fd.ul.pt/Portals/0/Docs/Institutos/ICJ/LusCommune/AscensaoJoseOliveira12.pdf>.
- ÁVILA, António José D' – 1848: *Relatório sobre o Cadastro*; Imprensa Nacional, 2.ª edição, Lisboa.
- AVÓ, Vera Sofia Domingos – 2011: «Desenvolvimento e Implementação de uma Metodologia para a Gestão de Custos do Projecto de Execução do Cadastro Predial Português»; dissertação para a obtenção do grau de mestre em Finanças Empresariais; Universidade do Algarve – Faculdade de Economia, edição em linha.
- BARROS, Eduardo Côrrea de – 1914: *Escorços de economia Rural – A Propriedade Portuguesa – O Cadastro e a Contribuição Predial*; Ed. A, Tipografia Porto Médico.
- BATISTA, Fernando Oliveira – 1994: «Agricultura e a questão da terra – do Estado Novo a Comunidade Europeia, revista *Análise Social*, vol. XXIX (128) 4.º
- BATISTA, Fernando Oliveira e Ricardo Terra Santos – 2005: *Os Proprietários Florestais – Resultados de um Inquérito*; Celta Editora, Oeiras.
- BATISTA, Luís; Machado – 2011: «Um País na mesma, um Portugal mais urbano»; Faculdade de Ciências Sociais e Humanas/UNL, in <http://barometro.com.pt/archives/468>.
- CAMPOS, Ezequiel – 1943: «O enquadramento geo-económico da população portuguesa através dos séculos»; revista *Ocidente*, Lisboa.
- CASTANHEIRA, Arménio dos Santos – 2006: «O cadastro em Portugal»; in IX Seminario sobre Catastro Inmobiliario, Colômbia.
- CASTANHEIRA, Arménio dos Santos, director-geral do Instituto Geográfico Português (IGP) – 2007: «Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral – SiNErGIC»; in Palestra *Contributos Tecnológicos para o Cadastro Predial Português*, IGOV e Ordem dos Engenheiros, Lisboa.
- CGG – RIVES, Inmaculada Canet e Antoni Segura i Mas (coord. de) – 1984: «El Catastro en España – De 1906 a la época actual»; Centro de Gestion Catastral y Cooperacion Tributaria, (MEF), Lunweg Editores.
- CLEMENTE, A. Paes (coordenação do DG) – 1959: *Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica – Vol. I – Concelho de Beja*; Instituto Geográfico e Cadastral (MF).

- CORREIA, Teresa Pinto *et al.* – 2006: «Estudo sobre o Abandono em Portugal Continental – Análise das dinâmicas da Ocupação do Solo, do Sector Agrícola e da Comunidade Rural – Tipologia de Áreas Rurais»; Estudo elaborado para o Ministério da Agricultura pela Universidade de Évora nos termos de protocolo de 2004, disponível em http://www.fcsh.unl.pt/docentes/pcasimiro/DEM/ESTUDO_ABANDONO%202006.pdf.
- COSTA, Leonor Freire, Lains, Pedro e Miranda, Susana Münch – 2011: *História Económica de Portugal 1143-2010*; Ed. A Esfera dos Livros.
- DIAS, Maria Helena – 2005: «Enquadramento Histórico da Cartografia Portuguesa Actual: Os primeiros mapas modernos e a institucionalização das actividades cartográficas – Sumário de uma lição de síntese»; Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa, edição em linha.
- DIAS, Maria Helena Dias – s/d: «A Carta Geográfica de Portugal de 1865»; sítio do Instituto Camões.
- DGCI – 1994: «Contribuição Autárquica, 1992-1994»; elaborado pela DGCI, disponível no Centro de Estudos Fiscais.
- FONSECA, Hélder Adegar – 1996: *O Alentejo no Século XIX – Economia e Atitudes Económicas*; Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- GIRÃO, Aristides Amorim – 1951: *Divisão da Propriedade Rústica*; Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Geográficos da F. L, Coimbra Editores, Lda., Coimbra.
- GRANCHO, Norberto José Rodrigues – 2003: *História dos SIG em Portugal*; Universidade Nova de Lisboa – ISEGI
- IGC – Clemente, A. Paes (coordenação do DG) – 1959: «Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica – Vol. I»; Instituto Geográfico e Cadastral (Ministério das Finanças).
- JACOMINO, Sérgio – 2008: *Notários, Tabeliães, Escreventes e Escrivães*; Quinta Editorial, Coleção Ars Notariae.
- JULIÃO, André e Martinho, Ana Pinto (coordenação e direcção) – 2011. «Cadastro Predial – Evolução e Tendências em Portugal»; Edições iGov; ed. em linha – http://www.igov.org/images/articles/16375/iGOVDOC_14
- KAIN, Roger J. P. e Baigent, Elisabeth – 1984: “The Cadastral Map in the service of The State – a History of Property Mapping”, Univ. of Chicago Press, Londres.
- LARSSON, G. – 1991: *Land Registration and Cadastral Systems*; Longman Scientific and Technical, Essex.
- LOCH, Carlos e Erba, Diogo Alfonso – 2007: «Cadastro Técnico Multifinalitário Rural e Urbano»; Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- MAJID, S. I. A. and Williamson, I. P. – 1999: «Cadastral Systems on the World Wide Web: A Multi-Purpose Vision»; comunicação apresentada em AURISA 99 – The 27th Annual Conference of AURISA, Blue Mountains NSW, Austrália.
- MARQUES, Teresa Sá – 2004: *Portugal na Transição do Século – Retratos de Dinâmicas Territoriais*; Ed. Afrontamento.
- MATEUS, Augusto – 2009: «Interesse e Valia do Sistema Nacional de Exploração e gestão de Informação Cadastral SINERGIC à luz de uma Análise Custo-Benefício»; revista *Ingenium*, Jan/Fev. 2009, pp. 34-36.

- MATTOSE, José; DAVEAI, S. e BELO, Duarte – 2010: *Portugal – O Sabor da Terra*; Ed. Temas e Debates – Círculo de Leitores.
- MONTEIRO, João Vicente – 2005: «O Registo enquanto factor de coesão social»; II Seminário Ibérico de Registos e de Notariado.
- NACHTERGAELE, Freddy *et al.* – 2008: “Harmonized World Soil Database (version 1.0)”; FAO/IIASA/ISRIC/ISS-CAS/JRC; disponível em <http://www.fao.org/nr/water/docs/Harm-World-Soil-DBv7cv.pdf>
- NETO, José Pedro – 2005: «Sistema Nacional de Exploração e Gestão da Informação Cadastral»; IGP.
- PAINHO, Marco e Gaetano, Mário – 2006: «Cartografia de Ocupação do Solo – Portugal Continental | 1985-2000 – Corine Land Cover 2000»; Ed. Instituto do Ambiente – MAOTDR.
- PARDAL, Sidónio (coord.) – 1996: «Contribuição Autárquica – Imposto de Sisa, Sucessões e Doações e Mais-valias»; Ministério da Finanças (SEAF) e Universidade Técnica de Lisboa (GAPTEC), Lisboa
- PARDAL, Sidónio e Lobo, Carlos Baptista – 2011: «Património Imobiliário – Referências para Avaliação»; ed. Inst. Const. e Imobiliário, IP; Almedina.
- PARDAL, Sidónio – 2002: «Planeamento do Espaço Rústico: As irracionalidades da RAN e da REN»; ADISA – IST e CESUR, Lisboa.
- PINHEIRO, Vasco, director executivo da ESRI – 2008: «O impacto dos SIG 's na gestão cadastral»; *in* palestra Cadastro Predial Português, IGOV e Fundação Portuguesa das Comunicações, Lisboa.
- RAMOS, Rui (coord.), Monteiro, Nuno e Sousa, Bernardo Vasconcelos e – 2009: *História de Portugal*; Vol. 4.º, Ed. Expresso e A Esfera dos Livros, Lisboa.
- RAU, Virgínia – 1982: *Feiras Medievais Portuguesas – subsídios para o seu estudo*; Editorial Presença, Lisboa.
- REBELO, José Pequito – 1929: *A Terra Portuguesa*; Ottopográfica.
- REGO, F – 1999: «Florestas Públicas»; Direcção-Geral das Florestas.
- RIBEIRO, Orlando – 1943: *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico*; Ed. Sá da Costa, 1987.
- ROQUE, Catarina Costa – 2009: “O Cadastro e a União Europeia”; Revista *Ingenium*, Jan. Fev. 2009
- SILVA, M.ª A. – 1996: «Modelo de Sistema de Cadastros Municipais»; dissertação para obtenção do grau de mestre em Planeamento Regional e Urbano pela Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- SOARES, Torquato de Sousa Soares – 1885: *História da Administração Pública em Portugal nos séculos XII a XV*; Imprensa Nacional, Lisboa.
- OLIVEIRA, Luís Valente de e Reis, José – 1997: «As cidades e as regiões: dependência e complementaridade entre cidade e campo»; Colóquio a Políticas das Cidades, pp. 111-185.
- VALENTIM, Carlos Manuel Branco – 2010: «A Nova Cartografia Militar e os desafios para a Artilharia de Campanha»; *Revista de Artilharia*, 2010, disponível em http://www.revista-artilharia.net/index.php?option=com_content&task=view&id=345&Itemid=33.

Sítios da Internet

Atlas do Ambiente – Agência Portuguesa do Ambiente: <http://sniamb.apambiente.pt/webatlas/>

Câmara Municipal de Ílhavo: www.cm-ilhavo.pt

Câmara Municipal de Mira: www.cm-mira.pt

Câmara Municipal de Vagos: www.cm-vagos.pt

Comissão Nacional de Protecção de Dados Pessoais (CNPDP): www.cnpdp.pt/

Diário da República Electrónico: <http://dre.pt>

Eurostat – Serviço de estatística da UE: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF): www.icnf.pt

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP I.P.): <http://www.ifap.min-agricultura.pt>

Instituto dos Registos e do Notariado (IRN): <http://www.irn.mj.pt>

Instituto Geográfico do Exército: www.igeoe.pt

Instituto Geográfico Português: www.igeo.pt

Instituto Nacional de Estatística (INE): www.ine.pt

Página oficial do SINERGIC: www.igeo.pt/sinergic/portugues/sinergic.html

Portal Autárquico – Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGL): <https://appls.porta-lautarquico.pt/>

Portal das Finanças (Autoridade Tributária e Aduaneira): www.portaldasfinancas.gov.pt/home.action

Portal do Governo Regional dos Açores: www.azores.gov.pt/

Portal do Ordenamento do Território e do Urbanismo (ex-DGOTDU): www.dgotdu.pt

Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa: www.pgdlistboa.pt

Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos (SNIRH): <http://snirh.pt>

Fundação Francisco Manuel dos Santos

Outros estudos da Fundação

Desigualdade Económica em Portugal

Coordenador: Carlos Farinha Rodrigues

2012

Avaliações de Impacto Legislativo: Drogas e Propinas

Coordenador: Ricardo Gonçalves

2012

Publicado em duas versões: estudo completo e versão resumida

Justiça Económica em Portugal

Coordenadores: Nuno Garoupa; Pedro Magalhães e Mariana França Gouveia

2013

Segredo de Justiça

Autor: Fernando Gascón Inchausti

2013

Informação e Saúde

Autor: Rita Espanha

2013

Escolas para o séc. XXI

Autor: Alexandre Homem Cristo

2013

**Processos de Envelhecimento em Portugal: usos do tempo,
redes sociais e condições de vida**

Coordenador: Manuel Villaverde Cabral

2013

Director de Publicações: António Araújo

Conheça todos os projectos da Fundação em www.ffms.pt

Com a necessidade de impulsionar a mobilização da terra e a gestão rural sustentada urge dinamizar o cadastro. Os preceitos legais que enquadram a posse, o uso e a propriedade da terra evidenciam uma “Rede Territorial do Domínio Público” e o seu reverso – a “Malha Cadastral das Zonas de Propriedade Registável” – cuja delimitação permitirá acelerar aquele, a harmonização registral e a identificação das terras abandonadas e sem dono.

Propõe-se para estas últimas um fundo público autónomo. Revendo o território e o processo cadastral sugerem-se aperfeiçoamentos. Na questão fiscal dos prédios rústicos, defende-se o princípio da “gestão rural ou pagador” e a organização dos serviços do território, como meio de dinamizar o registo e o comércio local das terras, visando a expansão das explorações.

